

# ANALISIS CSIS

# Peluang dan Hambatan Demokratisasi

## ENGANTAR REDAKSI

## ARTIKEL

Peluang dan Hambatan Demokratisasi

Golkar, Demokrasi Pancasila dan  
Beban Demokratisasi

Memahami Pancasila dan  
Demokrasi Pancasila

Menunggu Hasil Pemberantasan Birokrasi Kita

Kekuatan-kekuatan Sosial dan  
Demokratisasi di Thailand

- Internalisasi Dimensi Kemanusiaan dan Moralitas dalam Proses Pendidikan: Tantangan Institusi Pendidikan di Tengah Metamorfosa Tata Dunia

## ANALISIS PERISTIWA

- Manajemen Krisis dan Ketidakpastian dalam Politik Indonesia  
(Analisis Politik Oktober-November 1997)

## DOKUMEN

- Pertemuan Menlu ASEAN Ke-30 dan Peran Keamanan ASEAN



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjanan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap *a priori* -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi eakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



TAHUN XXVII, NO. 1, JANUARI-MARET 1998

## Daftar Isi

### Pengantar Redaksi

2

### Artikel

- Peluang dan Hambatan Demokratisasi  
*M. Rusli Karim* 5
- Golkar, Demokrasi Pancasila dan Beban Demokratisasi  
*Slamet Sutrisno* 19
- Memahami Pancasila dan Demokrasi Pancasila  
*Andre Ata Ujan* 28
- Menunggu Hasil Pembenahan Birokrasi Kita  
*Medelina K. Hendyto* 38
- Kekuatan-kekuatan Sosial dan Demokratisasi di Thailand  
*R. Siti Zuhro* 47
- Internalisasi Dimensi Kemanusiaan dan Moralitas dalam Proses Pendidikan: Tantangan Institusi Pendidikan di Tengah Metamorfosa Tata Dunia  
*Aloysius Gunadi Brata* 74

### Analisis Peristiwa

- Manajemen Krisis dan Ketidakpastian dalam Politik Indonesia (Analisis Politik Oktober-November 1997)  
*Donni Edwin* 81

### Dokumen

- Pertemuan Menlu ASEAN Ke-30 dan Peran Keamanan ASEAN  
*Faustinus Andrea* 88

# Pengantar Redaksi

**K**EHIDUPAN politik Indonesia, seperti negara berkembang lain, diamati *M. Rusli Karim* tampak bercorak sistem feodal dan birokratis yang ditandai pemerintahan yang sentralistik dan kuasa, sehingga sulit ada iklim yang betul-betul mendorong demokratisasi. *Security* (stabilitas) menjadi alasan pemberlakuan untuk tidak membatasi kewenangan pemerintah yang secara otoriter meregulasi masyarakat, khususnya memobilisasi massa. Regulasi politik ini tak memungkinkan terjadinya persaingan dan perimbangan kekuatan, maka organisasi politik diminimalisasi peranannya sampai tak berfungsi. Organisasi politik dan masyarakat dibuat tidak berdaya, sehingga tak mempunyai kemampuan kontrol maksimal dan tak berpengaruh bagi pengambilan keputusan akibat *bargaining* yang sangat lemah. Dalam tatanan politik konstitusionalisme dan *the rule of law* tidak mengakar, juga hubungan *patron-client* menghambat perkembangannya dan independensi sosial. Kelompok-kelompok sosial dan otoritas politik baru memilih strategi demokratis, kalau strategi ini melindungi keuntungan mereka dan meminimalkan kerugian ekonomis dan sosial mereka. Ini tak lepas dari sikap para elit yang cenderung mempertahankan *status quo*.

Sebagai organisasi politik yang lahir belakangan, Golkar menampakkan diri sebagai pembaharu dengan tekanan utama pada karya dan kekaryaan. Namun *Slamet Sutrisno* mencatat bahwa dalam perkembangannya terlihat adanya ketimpangan-ketimpangan tertentu misalnya dalam kiprahnya yang lebih "berat ke atas" seperti terlihat dalam proses penetapan kepengurusan dan sebagainya. Hal ini tentu saja akan mengganggu dan mengorbankan keseimbangan posisi antarkubu organisasi. Dengan sendirinya peran yang dikumandangkannya selaku artikulator dari kaum lemah justru akan menjadikannya tampak lemah dan tampak kurang profesional dibandingkan dengan organisasi-organisasi profesi yang sudah ada. Akan lebih rumit lagi bila proses pengambilan keputusan lebih banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal. Dengan demikian dalam pertumbuhannya yang semakin membesar proses demokratisasi dalam tubuh organisasi sosial politik ini justru akan memiliki masalah tersendiri. Akan diperoleh keuntungan besar bila Golkar dalam waktu dekat mampu merkonstruksikan posisi simbiotik antara komponen kaum profesi dengan Golkar itu sendiri sebagai entitas politik.

Menurut *Andre Ata Ujan* Pancasila memainkan peranan sentral sebagai pengarah sikap dan kemauan politik bangsa Indonesia. Yang menjadi ciri khas bangsa bukanlah nilai-nilai Pancasila itu sendiri yang bersifat universal, namun kenyataan bahwa butir-butirnya telah dirangkai menjadi suatu kesatuan tak terpisahkan yang dijadikan basis perilaku po-

litik dan sikap moral bangsa. Sebagai satu ideologi terbuka, Pancasila tidaklah bersifat dogmatis yang nantinya akan menggilas hak-hak asasi manusia. Karenanya dalam demokrasi Pancasila, prinsip harmoni dan musyawarah mufakat merupakan ciri yang menonjol sehingga mampu menghindari kecenderungan yang "hyper-individualisme" maupun "hyper-organisme".

Sebenarnya sejak awal Orde Baru sudah 3 (tiga) kali terjadi reformasi administrasi dan birokrasi seperti tertuang dalam GBHN 1993. Berbagai peraturan telah pula dibuat guna meningkatkan mutu birokrat sejalan dengan rancangan peraturan posisi struktural serta pola pengembangan karier pegawai negeri. Namun semua ini menurut *Medelina K. Hendyti* tampak mengandung beberapa kelemahan seperti keterbatasan kemampuan, pendekatan yang terlalu muluk serta obyeknya yang terlalu luas sehingga tidak begitu jelas lagi siapa sebenarnya yang lebih diuntungkan dalam proses tersebut, apakah masyarakat luas atau aparat. Di samping itu kiranya perlu disadari bahwa faktor politik turut pula menentukan keberhasilan pelaksanaan program reformasi. Perlu adanya pengembangan iklim demokrasi melalui sistem politik yang lebih terbuka sehingga partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan.

Sampai tahun 1980-an kehidupan politik Thailand disoroti *R. Siti Zuhro* berlaku sistem politik birokratik, artinya kekuasaan dan keputusan politik berada pada para pengusaha pejabat tinggi militer dan birokrasi, terutama teknokrat. Dominasi birokrasi dalam politik yang cenderung otoriter dimungkinkan selama kekuatan-kekuatan sosial (KKS) dalam masyarakat masih lemah. Dengan pertumbuhan ekonomi dan meningkatnya industrialisasi berkembanglah kekuatan nonbirokrasi, yaitu KKS yang mempunyai kepentingan ekonomi maupun sosial politik: asosiasi bisnis, kaum intelektual, mahasiswa, buruh, media massa, LSM dan petani. Perubahan ini menghasilkan demokratisasi kekuasaan secara bertahap. Dengan semakin menguatnya KKS, maka peranan mereka makin signifikan dalam menentukan kebijakan publik, membentuk strategi baru pembangunan ekonomi dan mendorong perubahan politik. Kendala umum yang dihadapi KKS ialah seringnya terjadi interupsi politik dan sikap represif dari pihak militer. Tetapi kerja sama antara KKS sendiri, golongan menengah, dan dukungan faksi militer yang progresif tidak hanya membawa kemenangan demokrasi, melainkan juga membuktikan kemantapan KKS dalam agenda politik nasional. Akhir-akhirnya pemerintah Thailand semakin sulit menghambat demokratisasi yang terlanjur bergulir. Bagi pemerintah tiada pilihan lain untuk tidak mendorong proses sehingga demokrasi secara penuh dapat diwujudkan.

Tata dunia baru hasil globalisasi dipandang *Aloysius Gunadi Brata* bukanlah sesuatu yang betul-betul baru, karena justru kelanjutan dari tata dunia lama yaitu imperialism atau kolonialisme hanya berbentuk lebih canggih. Menghadapi ini kebijakan Depdikbud *link and match* dikhawatirkan cenderung membuat pendidikan hanyalah subordinasi dunia industri dan akan menjadikan Iptek mengarah anti kemanusiaan. Sebab penyempitan makna pendidikan berisiko mengingkari hakikat dasar Iptek dengan memperalat manusia, padahal

manusia yang harus menjadi majikan Iptek; di samping ditenggelamkannya basis kemanusiaan dalam kehidupan sehari-hari oleh dunia industri. Maka itu, pengalaman dan latihan peduli moralitas serta kemanusiaan hendaknya dipentingkan untuk diinternalisasikan dalam proses pendidikan. Penting pula ditanamkan pengertian, bahwa refleksi dan tindakan moral merupakan prinsip tertinggi dalam Iptek. Hanya perbuatan-perbuatan bermoral dapat menciptakan kehidupan yang indah dan bermartabat (Albert Einstein).

Terciptanya suasana kepastian di masyarakat merupakan esensi dari tugas dan kewajiban suatu pemerintahan demokratis. Prasyaratnya ditentukan antara lain oleh tegaknya sistem hukum yang rasional di mana kebijakan politik dapat berlangsung secara terencana, independen dan konsisten dalam pelaksanaannya. Sebaliknya, penerapan kebijakan yang reaksioner, tidak terencana dengan baik serta dipenuhi oleh kepentingan politis semip mendorong timbulnya suasana ketidakpastian di masyarakat. Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap aturan, merosotnya wibawa pemerintah dan kemungkinan terjadinya instabilitas politik merupakan konsekuensi logis dari tiadanya suasana kepastian tersebut. Gejala tadi, menonjol dalam peristiwa bulan Oktober dan November 1997, yang dianalisis oleh *Donni Edwin*.

Berakhirnya Perang Dingin menuntut ASEAN untuk lebih memperhatikan masalah keamanan regional yang lebih luas. Apa yang telah dilakukan ASEAN selama ini di bidang keamanan melalui kerja sama bilateral, semakin ditantang untuk lebih akomodatif. Artinya bahwa ASEAN perlu mengakui pentingnya interaksi dengan negara-negara besar dan mengakui kepentingan-kepentingan mereka di kawasan. Oleh karena itu upaya ASEAN merumuskan kembali konsep keamanan yang selama ini sudah berjalan perlu dikaji ulang ASEAN. Di samping itu pendekatan keamanan secara bilateral yang selama ini sudah berjalan perlu disertai dengan kerja sama secara multilateral. Upaya ASEAN untuk mempertahankan keamanan dan kestabilan kawasan akan mengalami kesulitan jika ia hanya membatasi diri dalam lingkup ASEAN.

Oleh karena itu melalui pertemuan Menlu ASEAN ke-30 yang sebelumnya diadakan oleh pertemuan khusus Menlu ASEAN dan pertemuan pejabat tinggi (SOM), ASEAN telah mengupayakan berbagai kerja sama di bidang politik dan keamanan. Peningkatan upaya demikian diperlukan sebab selain untuk menjamin kerja sama keamanan ASEAN, juga agar stabilitas keamanan di Asia Pasifik di masa yang akan datang dapat terwujud. Ringkasan peristiwa yang diberi judul "Pertemuan Menlu ASEAN ke-30 dan Peran Keamanan ASEAN" memuat pertemuan para Menlu ASEAN, ASEAN PMC dan Pertemuan ARF, yang disusun oleh *Faustinus Andrea*.

# Peluang dan Hambatan Demokratisasi

*M. Rusli Karim*

**S**ecara teoretis, sebenarnya perjuangan ke arah demokratisasi di Indonesia makin hari makin mendekat ke bentuk idealnya. Konstatasi ini didasarkan pada satu asumsi bahwa demokrasi hanya bisa ditegakkan di dalam satu komunitas yang telah memenuhi prasyarat tertentu.

Meminjam pendapat Larry Diamond, suatu tatanan demokrasi baru bisa bertahan jika ditopang oleh adanya fondasi sosial dan ekonomi yang kuat dan fondasi politik yang kuat pula.<sup>1</sup> Namun, untuk terjadinya perubahan ke arah demokrasi ini perlu pula ditopang oleh kekuatan pembebas. Przeworski mengemukakan kerumitan untuk mendorong kelompok-kelompok kepentingan agar tercipta suasana yang memungkinkan "liberalisasi". Menurut penulis ini seluruh struktur kepentingan perlu melibatkan diri dalam transisi ke arah demokrasi. Kepentingan tersebut meliputi: angkatan bersenjata yang ingin menjaga otonomi institusinya; kaum borjuis yang memelihara milik alat produksi dan otoritas pada produksi secara langsung; operator-ne-

gara terutama para teknokrat dan polisi untuk melindungi kehidupan fisik dasar dan ekonomi; kelas pekerja dengan kepentingan agar dapat mengorganisasikan diri dalam usaha mencapai tujuan ekonomi dan politik; dan kelompok-kelompok rakyat lainnya yang mempunyai kepentingan ekonomi yang sempit.<sup>2</sup>

Perbincangan tentang demokrasi akhir-akhir ini lebih banyak ditandai oleh kecenderungan bersikap optimistik, terutama sejak runtuhnya rezim-rezim sosialis-komunis pada tahun 1991, yang kemudian mengakhiri era Perang Dingin. Mengapa? Kehancuran rezim-rezim otoriter/totaliter sekaligus dipersepsikan sebagai kemenangan kapitalisme-liberalisme, sebagai induk demokrasi. Dengan begitu hilanglah anggapan-anggapan negatif terhadap liberalisme-kapitalisme. Namun demikian, demokrasi tidak akan begitu mudahnya berkembang dalam realitas politik aktual. Demokrasi baru bisa "disemaikan" jika telah tersedia "lahan" yang memang kondusif bagi pertumbuhannya.

<sup>1</sup> Larry Diamond, "The Globalisation of Democracy" dalam Robert O. Slater, Barry M. Schutz and Steven R. Dror (eds.), *Global Transformation and the Third World*, Boulder Lynne Rienner Publishers, 1993, hal. 61.

<sup>2</sup> Adam Przeworski, 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", dalam Guillermo O'Donnell, P.C. Schmitter and L. Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule Comparative Perspectives*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, hal. 53.

Seperti dinyatakan Macpherson, demokrasi seringkali menimbulkan kekecewaan.<sup>3</sup> Bahkan, Dorothy Pickles, berani menegaskan bahwa tidak ada demokrasi yang sempurna.<sup>4</sup> Begitu pula Tannsjo berpendapat bahwa bisa terjadi konflik di antara demokrasi di satu tempat dengan tempat yang lain di dalam masyarakat yang sama.<sup>5</sup> Dalam konteks ini, Tannsjo -- dengan mengikuti alur pemikiran Lenin -- selalu melihat demokrasi secara kontekstual, yaitu demokrasi untuk siapa, demokrasi di mana, dan kapan, serta dalam keadaan apa.<sup>6</sup> Konsepsi demokrasi rakyat klasik memandang demokrasi sebagai hubungan yang khas antara kemauan rakyat dan pemecahan isu-isu politik.<sup>7</sup>

Untuk itu perlu penjelasan terlebih dahulu mengenai pengertian pokok demokrasi. Macpherson menyatakan bahwa "lahan" yang subur untuk perkembangan demokrasi yang perlu disiapkan adalah: penyelempgraan masyarakat yang bersaing, individualis dan berorientasi pasar, dan terselenggaranya negara liberal.<sup>8</sup>

W. Ross Yates mengajukan enam ciri khas demokrasi: toleransi terhadap orang lain, perasaan *fairplay*, optimisme terhadap hakikat manusia, persamaan kesempatan, orang yang terdidik, jaminan hidup, kebebasan dan milik.<sup>9</sup>

<sup>3</sup>C.B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, New York: Oxford University Press, 1972, hal. 1.

<sup>4</sup>Dorothy Pickles, *Democracy*, New York: Basic Books, 1970, hal. 23.

<sup>5</sup>Torbjorn Tannsjo, *Populist Democracy: A Defence*. London: Routledge, 1992, hal. 2.

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>Tannsjo, *ibid.*, hal. 13.

<sup>8</sup>Macpherson, *ibid.*, hal. 5.

<sup>9</sup>W. Ross Yates, *Democracy in the United States*, Chicago: Rand McNally and Company, 1967.

Pengamat lainnya, Alan Ware, mencoba menyederhanakan unsur pembentukan demokrasi menjadi tiga, yaitu: mengoptimalkan kepentingan, pelaksanaan pengawasan, dan berorientasi pada warga negara.<sup>10</sup> Hampir sama dengan pandangan di atas, tetapi lebih melengkapi, patut pula dikemukakan pemikiran dari Dahl seperti yang dikutip oleh David Held tentang kriteria sistem yang betul-betul demokratis: hak suara yang sama, partisipasi yang efektif, pemanahan yang mengandung unsur pendidikan pengawasan tertinggi oleh rakyat dan merangkul (*inclusiveness*).<sup>11</sup>

Bandingkan pula dengan cara pandang yang dikemukakan oleh kelompok *New Right* dan *New Left* yang diilhami oleh pemikiran Marxis yang mendambakan hubungan bebas dan berdasarkan persamaan:

1. Penciptaan suasana terbaik bagi semua manusia untuk mengembangkan sifat alamiah mereka dan mengemukakan kemampuan kualitatif mereka yang berbeda-beda;
2. Perlindungan dari penggunaan sewenang-wenang otoritas politik dan kekuasaan *coercive*;
3. Keterlibatan warga negara dalam penentuan kondisi-kondisi perkumpulan mereka;
4. Perluasan kesempatan ekonomi untuk memaksimumkan persediaan sumber daya.<sup>12</sup>

Ted Robert Gurr lebih menekankan demokrasi yang melembaga pada aspek keberadaan lembaga eksekutif. Bagi pakar ini ada empat unsur demokrasi: (1) persaingan par-

<sup>10</sup>Alan Ware, *Citizens, Parties and the State A Re-appraisal*, Cambridge Polity Press, 1987, hal. 7-16.

<sup>11</sup>David Held, *Models of Democracy*, Cambridge Polity Press, 1993, hal. 278.

<sup>12</sup>*Ibid.*, hal. 270.

tisipasi politik; (2) persaingan rekrutmen politik; (3) keterbukaan rekrutmen eksekutif; (4) keberadaan hambatan-hambatan terhadap ketua eksekutif.<sup>13</sup>

Pakar lainnya, Mitchell dan Simmons mengarahkan analisis mereka dari segi pilihan publik. Dilihat dari sudut ini mereka berpendapat bahwa politik merupakan satu sistem yang terdiri dari empat kelompok pembuat keputusan, yaitu pemilih, pejabat yang dipilih atau politisi, birokrat dan kelompok-kelompok kepentingan.<sup>14</sup>

Di samping beberapa karakteristik atau unsur-unsur di atas, ada pula yang mengutamakan aspek hukum, seperti John Rawls. Di sini ditekankan: (a) hak-hak sipil dan politik yang sama; (b) hak-hak sosio-ekonomi yang minimum; dan (c) keterpercayaan.<sup>15</sup>

Sedangkan untuk masyarakat multi-etnis dikenal pula adanya demokrasi *consociational* yang mempunyai ciri tersendiri: (1) pemerintahan koalisi besar untuk menampung kelompok-kelompok agama dan linguistik utama; (2) otonomi budaya masing-masing kelompok; (3) proporsionalitas dalam perwakilan politik dan pengangkatan pegawai negeri; (4) veto golongan mi-

<sup>13</sup> Dalam David A. Leblang, 1996. "Property Rights, Democracy and Economic Growth", dalam *Political Research Quarterly*, vol. 49 (1): 5-26.

<sup>14</sup> William C. Mitchell and Randy T. Simmons, *Beyond Politics Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*, Boulder: West View Press, 1994, hal. 41.

<sup>15</sup> Dalam Christian Anglade, 1994. "Democracy and the Rule of Law in Latin America" dalam Ian Budge and David McKay (eds.), *Developing Democracy*, London. SAGE Publications, 1994, hal. 233-52. Lihat juga John Rawls, *Political Liberalism*, New York. Columbia University Press, 1993, hal. 36-38.

noritas terhadap hak-hak dan otonomi yang penting bagi minoritas.<sup>16</sup>

Dari berbagai pandangan tentang demokrasi, sebenarnya teori demokrasi dapat disederhanakan menjadi empat corak: individualisme, utilitarianisme (atau teori kepentingan), teori hak dan kewajiban, dan kolektivisme demokratis.<sup>17</sup>

Sekarang kita beralih pada bentuk-bentuk demokrasi menurut John Dunn. Bagi negara modern, demokrasi perwakilan adalah yang paling sesuai.<sup>18</sup> Masih ada beberapa macam demokrasi yang lain. Macpherson, membagi demokrasi menjadi empat jenis:

1. Demokrasi protektif;
2. Demokrasi pembangunan;
3. Demokrasi keseimbangan;
4. Demokrasi partisipatoris.<sup>19</sup>

Sklar mengajukan lima corak yang lain:

1. Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang ajeg. Banyak negara Afrika mencoba menerapkan model ini tetapi hanya sedikit yang bisa bertahan.

<sup>16</sup> Arend Lijphart, "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation", dalam *American Political Science Review*, vol. 90, 1996 (2): 258-268.

<sup>17</sup> J. Roland Pennock, *Democratic Political Theory*, Princeton: Princeton University Press, 1979, hal. 170.

<sup>18</sup> John Dunn (ed.), *Democracy the Unfinished Journey 508 BC to AD 1993*, Oxford: Oxford University Press, 1993, hal. 250.

<sup>19</sup> C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal-Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1979.

2. Demokrasi terpimpin, para pemimpin percaya bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai kendaraan untuk menduduki kekuasaan.
3. Demokrasi sosial, yang menaruh kepedulian, pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh keterpercayaan politik.
4. Demokrasi partisipasi, yang menekankan hubungan timbal-balik antara penguasa dan yang dikuasai.
5. Demokrasi *consociational*, yang menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya dan menekankan kerja sama yang erat di antara elite yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.<sup>20</sup>

Seperti telah disinggung di atas, demokrasi bisa berkembang baik jika tersedia faktor pendukungnya. Dalam arti umum para pakar sepakat bahwa kapitalisme yang paling mendukung perkembangan demokrasi, sehingga demokrasi sendiri dipersepsi sebagai bentuk khas kapitalisme.<sup>21</sup> Kapitalisme dan demokrasi sering betul-betul disamakan. Demokrasi politik tidak bisa dipisahkan dari liberalisme.<sup>22</sup>

Dengan demikian hampir dapat disimpulkan bahwa demokrasi hanya bisa ditemukan di negara-negara maju. Kapitalisme sendiri bersumber dari liberalisme. Sedangkan liberalisme menurut Rawls ditopang oleh prin-

sip egalitarianisme: (a) jaminan nilai kebebasan politik yang adil; (b) persamaan kesempatan; (c) prinsip perbedaan.<sup>23</sup> Di dalam tradisi klasiknya, liberalisme menganut keyakinan pencerahan tentang individualisme, kepentingan diri rasional, sekularisasi, dan pemerintahan berdasarkan perjanjian sosial.<sup>24</sup>

Di negara-negara terbelakang dan sedang berkembang kebanyakan perkembangan demokrasi tersendat-sendat, bahkan ada yang tidak bisa muncul sama sekali. Jika kita gunakan kategorisasi Huntington, kawasan ini boleh disebut sebagai penganut sistem politik tradisional. Ada dua corak sistem politik yang dominan di sini, yaitu: negara feudal dan negara birokratis. Di dalam kedua corak sistem politik ini ditandai oleh pemusatan kekuasaan.<sup>25</sup> Karena itu, peluang untuk berkembang suburnya demokrasi adalah kecil sekali.

Masih banyak faktor lainnya yang menekat perkembangan demokrasi. Budaya yang terbelakang dan peninggalan kolonial. Karena itu, Pennock mempersyaratkan tiga hal untuk tegaknya kepolitikan demokratis, yaitu faktor historis, tatanan sosial-ekonomi dan budaya politik. Mengenai harga diri, otonomi dan menghargai orang lain; percaya terhadap hak-hak individu; percaya, toleransi dan keinginan kompromi; melek huruf dan pendidikan; komitmen terhadap prosedur dan nilai-nilai demokrasi, semangat "publik"; na-

<sup>20</sup>Dalam Glenn Hasted (ed.), *One World, Many Voices Global Perspective on Political Issues*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1994, hal. 342.

<sup>21</sup>Dietrich Rueschemeyer, E.H. Stephens and J.D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1992, hal. 1.

<sup>22</sup>Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham: Chatham House Publisher, 1987, hal. 389.

<sup>23</sup>John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993, hal. 6-7.

<sup>24</sup>Charles F. Andrain and David E. Apter, *Political Protest and Social Change*, New York: New York University Press, 1995, hal. 30.

<sup>25</sup>S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968, hal. 148-150.

## CIRI UTAMA NEGARA TIGA DIMENSI

Ciri	Dimensi Keamanan	Dimensi Partisipasi	Dimensi Pembangunan
Nilai dominan	Persatuan, stabilitas tatanan, disiplin, penghargaan, keberanian	Persamaan, kebebasan-kemerdekaan, keadilan, partisipasi	Modernitas, kemajuan, kemakmuran, stabilitas, efisiensi
Struktur pelaksanaan	Militer, polisi, paramiliter	Lembaga politik peserta	Birokrasi, perusahaan umum, sektor swasta
Cara beroperasi	Komando, operasi seragam, hierarkis, otoritatif	Pemilihan, bargaining, penyesuaian timbal-balik secara damai, desentralisasi	Sinoptik, perencanaan terpusat, teknokratis, manajerial
Hubungan dengan rakyat	Tertutup, mobilisasi, paksaan, pencaplokkan	Terbuka, sukarela, partisipatoris	Dualistik (semi terbuka), pencaplokkan

Sumber: Chai-Anan Samudavanija (1991).

sionalisme; konsensus dan perpecahan; dan institusi.<sup>26</sup>

## Transisi Menuju Demokrasi

Sistem politik di Dunia Ketiga pada umumnya untuk mudahnya dimasukkan ke dalam kelompok otoritarian. Persamaan dan kekhasan, sebagai dua unsur pokok demokrasi, pada umumnya sulit didapatkan di negara-negara yang belum maju atau sedang berkembang. Di atas telah disinggung tentang feodalisme dan birokrasi sebagai penghalang ke arah demokratisasi.

Negara-negara di Asia tidak terkecuali termasuk ke dalam kategori ini. Kajian lain menyatakan bahwa sembilan buah negara Asia-Pasifik tergolong ke dalam tiga corak.

1. Negara-negara "Leninis" yang menampakkan diri dengan monopoli kekuasaan oleh negara atau partai sebagai pemilik negara.

2. Negara-negara demokrasi yang rezimnya dipilih oleh masyarakat melalui pemilihan dalam suasana bebas.
3. Otoritarian, semi-otoritarian dan semi-demokratis yang mewakili berbagai tingkatan antara pengaruh negara terhadap masyarakat atau pengaruh masyarakat terhadap negara.<sup>27</sup>

Dalam uraian tersebut Chai-Anan juga mengemukakan model negara tiga dimensi di Dunia Ketiga yang memiliki ciri-ciri tertentu<sup>28</sup> (lihat Bagan).

Dengan logika berpikir seperti tertera dalam bagan tersebut menurut Chai-Anan suatu negara dapat digolongkan ke dalam tiga dimensi sekaligus, tergantung pada titik berat praktik pembangunan di negara masing-masing apakah mengutamakan keamanan (*security*, S), atau partisipasi (P), atau Pem-

<sup>27</sup> Ichimura and Morley dalam Chai-Anan Samudavanija, "The Three-Dimensional State" dalam James Manor (ed.), *Rethinking Third World Politics*, London: Longman, 1991, hal. 17-18.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Pennock, *ibid.*, hal. 239-254.

bangunan (*development*, D). Dari sini secara teoretis akan kita temukan empat pilihan corak: SPD, DSP, DPS dan PSD.

Kendatipun demikian, kebanyakan rezim pascakolonial dan kebanyakan negara Asia Tenggara adalah lebih menekankan pada aspek keamanan. Dalam kasus sembilan negara yang diteliti, termasuk Indonesia, hanya di Filipina era pasca-Marcos saja tampak partisipasi lebih ditekankan. Bahkan penulis tersebut menegaskan bahwa dari praktik penyelenggaraan pemerintahan di kawasan Asia-Pasifik terdapat dua tipe negara dan rezim, yaitu SDP dan SPD. Kebanyakan negara di Dunia Ketiga mengutamakan keamanan; sedangkan sekelompok kecil lebih menekankan prioritas pembangunan dan partisipasi seperti India, dan baru-baru ini disusul oleh Filipina dan Argentina.

Ciri-ciri yang tercakup dalam dimensi keamanan di atas sangat cocok untuk mendukung kepolitikan otoritarian. Seperti dinyatakan Soedjatmoko, di Asia otoritarianisme adalah satu syarat penting dan tidak mungkin dihindari untuk melakukan pembangunan.<sup>29</sup> Soedjatmoko menggunakan istilah "*modernizing bureaucratic state*" (MBS) untuk menyebut corak sistem politik dan pembangunan di Dunia Ketiga. Di sini kecenderungan ke arah otoritarianisme dan sentralisasi menjelma begitu menonjol. Ada empat pengaruh yang muncul dari MBS: keinginan untuk pembangunan ekonomi yang cepat tidak terhalang oleh percekcikan politisi berpandangan sempit dan mementingkan diri sendiri; pemikiran "*unilinear*" para tek-

nokrat; pemikiran militer yang berorientasi misi; dan konsep tradisional tentang negara dan masyarakat.

Salah satu kesulitan menuju demokratisasi adalah karena dominannya otoritarianisme seperti dinyatakan oleh Yusuf Bangura, yang mengutip Beckman bahwa otoritarianisme dan demokrasi menampakkan perbedaan dalam cara pengaturan konflik yang mencuat karena dinamika akumulasi dan pembangunan. Dalam konteks ini, kelompok-kelompok sosial dan otoritas politik akan memilih strategi-strategi demokratis, jika strategi ini dapat melindungi keuntungan-keuntungan mereka atau meminimalisasikan kerugian mereka dalam bidang ekonomi dan sosial.<sup>30</sup> Di samping itu menurut Bangura, perjuangan ditujukan pada masalah-masalah perwakilan dan keterpercayaan, dan hak untuk bebas mengeluarkan pendapat dan berorganisasi.<sup>31</sup>

Akar struktural otoritarianisme seperti terbukti di Afrika, jelas menunjukkan betapa banyak hambatan untuk menciptakan suasana yang mendukung perkembangan demokrasi. Secara spesifik Bangura menyebut tiga fondasi struktural otoritarianisme yang muncul dalam bentuk akumulasi: akumulasi praktik monopolistik eksploitasi upah, *rent seeking state capitalism*, dan pengaturan produksi komoditas kecil.<sup>32</sup> Yang menjadi masalah adalah kedudukan negara

<sup>29</sup> Soedjatmoko, "Political Systems and Development in the Third World: New Directions for Social Science Research in Asia," dalam *Alternatives*, vol. VIII, 1982, (4), hal. 423-439.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 71.

yang begitu dominan. Dalam suasana seperti ini, konstitusionalisme dan *the rule of law* -- yang begitu diperlukan bagi politik demokratis -- tidak mengakar dalam tanan politik. Begitu juga hubungan *patron-klien* menghambat perkembangan diri dan independensi sosial.<sup>33</sup>

Soedjatmoko telah mengingatkan, adanya lima kemungkinan yang bisa menggoyahkan MBS: (1) Pembangunan ekonomi telah mencapai tahap di mana prakarsa, organisasi, dan pengaturan diri petani menjadi penting untuk memelihara momentum proses pembangunan; (2) Ia sendiri tidak mau atau tidak mampu memperluas pendekatan pembangunan *top-down* menjadi pendekatan *bottom-up* dan model pertumbuhan menjadi model pemerataan untuk lebih memratakan proses pembangunan; (3) Ia menghindar dari kebebasan akademis yang dengan ketidakhadiran komunitas ilmiah dan teknologi tidak dapat memiliki tuntutan, umum dan bagian swasta demi inovasi ilmiah dan teknologi; (4) Ia gagal mengatasi pembaruan struktural untuk mewadahi meningkatnya penyalahgunaan kekuasaan dan kebutuhan internal di dalam birokrasi tidak terkontrol yang bisa memerosotkan struktur kekuasaan.<sup>34</sup>

Pada tahun 1980-an angin ke arah demokrasi berhembus begitu kencangnya. Ini sekaligus berarti mengancam eksistensi otoritarianisme. Bangura mengajukan tiga proses utama transisi demokrasi dari rezim militer otoritarian dan rezim partai tunggal: demiliterisasi kehidupan sosial dan politik, pembebasan masyarakat sipil, dan demokrati-

sasi pemerintahan yang memimpin persaingan politik dan ekonomi.<sup>35</sup>

Keruntuhannya rezim-rezim otoritarian menurut Przeworski disebabkan oleh empat faktor, sehingga bisa terjadi liberalisasi:

1. Rezim otoritarian telah menyadari keperluan fungsional penciptaannya. Karena itu ia dipandang tidak lagi diperlukan, dan lalu runtuh.
2. Karena satu dan lain alasan, bersama alasan pertama di atas, rezim telah kehilangan legitimasinya dan karena tidak ada rezim yang dapat bertahan tanpa legitimasi, maka ia berantakan.
3. Konflik dalam kelompok yang berkuasa, terutama di dalam militer, karena satu dan lain alasan, bersama alasan kedua, tidak dapat didamaikan secara internal dan beberapa faksi "memilih mencari dukungan dari luar kelompok". Maka hancurlah kelompok berkuasa.
4. Tekanan luar negeri untuk meletakkan "wajah" demokrasi mendorong ke arah kompromis, mungkin melalui mekanisme (butir ketiga di atas).<sup>36</sup>

Dua pendapat di atas akan lebih menjelaskan konteks persoalan demokratisasi, jika dihubungkan dengan aspek internal seperti yang diajukan oleh Stepan, yang meliputi delapan corak. Perbaikan internal setelah penaklukan kembali yang bersifat eksternal, reformulasi internal (peranan perlawanan),

<sup>33</sup> Bangura, *ibid.*

<sup>34</sup> Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", dalam Guillermo O'Donnell, P.C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, hal. 47-63.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 73-74.

<sup>36</sup> Soedjatmoko, *ibid.*, hal. 433.

pengangkatan yang dimonitor dari luar (pendudukan asing), pendemokrasian kembali yang dimulai dari dalam rezim otoritarian (oleh kelompok sipil dan militer), berhentinya rezim yang memerintah masyarakat, perjanjian partai, pemberontakan kekerasan yang terorganisasi atau perang revolusioner.<sup>37</sup>

Persoalan selanjutnya adalah bahwa tidak semua negara siap memasuki era transisi. Lucian Pye, seperti dikutip Diamond adalah orang yang meragukan prospek perkembangan demokrasi kompetitif liberal di Asia. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan: kecenderungan umum menekankan ke-patuhan pada kolektivitas melebihi kebebasan dan keperluan individu, mengutamakan hubungan otoritas paternalistik; mempersonalisasikan kekuasaan politik, menghindari hubungan dengan lawan, mendukung keteraturan menentang konflik, enggan mengkritik keuasaan, mengabaikan hambatan kelembagaan terhadap pelaksanaan kekuasaan.<sup>38</sup>

Masih dalam konteks faktor penghambat, Monshipouri mengajukan lima macam hambatan:<sup>39</sup> fisik, struktural, institusional-operasional, budaya, dan situasional. Khusus mengenai rintangan institusional-operasional, pengamat ini mencatat adanya empat aspek: negara, militer, agama dan birokrasi.

<sup>37</sup> Dalam Geoffrey Pridham and Paul G. Lewis (eds.), *Stabilizing Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, London: Routledge, 1996, hal. 3.

<sup>38</sup> Larry Diamond (ed.), *Political Culture & Democracy in Developing Countries*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994, hal. 25-42.

<sup>39</sup> Mahmoud Monshipouri, *Democratization, Liberalization and Human Rights in the Third World*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995, hal. 25-42.

Dalam konteks ini Monshipouri mengutip Danopoulos yang menekankan betapa pentingnya peranan militer dalam menentukan apakah suatu bangsa akan menjadi demokratis, totalitarian atau otoritarian. Karena itu tugas pertamanya adalah menghidupkan masyarakat sipil.<sup>40</sup> Ini berarti akan mengancam kekuasaan negara.<sup>41</sup>

## Demokrasi di Indonesia

Dibandingkan dengan negara-negara Pascakolonial lainnya, Indonesia pada era Orde Baru tampak telah menunjukkan langkah-langkah yang berhasil dalam melakukan pembangunan ekonomi untuk memperbaiki martabat rakyat. Kassler dan Malber memaparkan bagaimana situasi negara pascakolonial dengan rezim represif yang gagal mencapai pertumbuhan ekonomi dan pererataan yang minimal sehingga kredibilitas dan legitimasinya dipersoalkan.<sup>42</sup> Namun demikian seperti dinyatakan oleh Hamza Alavi, di Indonesia pun bercokol tiga kelompok borjuis metropolitan, borjuis pribumi, dan kelas tuan tanah.<sup>43</sup>

Setelah Orde Baru bercokol dalam kekuasaan selama 30 tahun dan telah pula melakukan pembangunan hampir 27 tahun, tentu telah banyak prestasi yang diukir oleh

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal. 50-51.

<sup>41</sup> Michael Walzer (ed.), *Toward A Global Civil Society*. Oxford: Berghahn Books, 1995, hal. 23.

<sup>42</sup> Reinhart Kossler and Henning Melber, "The Concept of Civil Society and the Process of Nation-Building in African States", dalam *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1996, No. 1: 69-80.

<sup>43</sup> Dalam S.M. Shamsul Alam, *The State: Class Formation, and Development in Bangladesh*, Lanham: University Press of America, 1995, hal. 8.

rezim ini.<sup>44</sup> Namun dengan tidak mengabalkan ciri-ciri yang dikemukakan oleh Richard Robison,<sup>45</sup> Mochtar Mas'oed<sup>46</sup> dan Mackie,<sup>47</sup> penulis perlu menegaskan di sini ciri yang mempunyai implikasi bagi rekayasa politik Orde Baru, yaitu:

1. Dominannya peranan ABRI;
2. Birokratisasi dan sentralisasi pembuatan keputusan politik;
3. Pengebirian partai-partai politik;
4. Campur tangan pemerintah dalam berbagai urusan partai politik;
5. Massa mengambang;
6. Monolitisasi ideologi negara;
7. Inkorporasi lembaga non-pemerintah.

Tujuh ciri ini sangat mempengaruhi eksistensi negara versus masyarakat. Karena itu baik partai politik (non-pemerintah) maupun masyarakat sipil dibuat tidak berdaya, dalam arti tidak mempunyai kemampuan kontrol maksimal dan tidak pula berpengaruh dalam pengambilan keputusan politik karena kemampuan *bargaining*-nya memang sangat lemah.

Dalam keadaan seperti ini menegakkan demokrasi adalah tidak mudah. Demokrasi akan mudah dibangun jika setidak-tidaknya tersedianya delapan faktor berikut:

<sup>44</sup> Lihat Donald W. Wilson, *The Long Journey from Turmoil to Self-Sufficiency*, Jakarta: Yayasan Persada Nusantara, 1989, hal. 103.

<sup>45</sup> Richard Robison, *Indonesia: the Rise of Capital*, Wellington: Allen & Unwin, 1987, hal. 106-108.

<sup>46</sup> Mochtar Mas'oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES, 1989.

<sup>47</sup> Jamie Mackie, "Indonesia: Economic Growth and Depoliticization", dalam James W. Morley (ed.), *Driven by Growth: Political Change in Asia-Pacific Region*, Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1993, hal. 69-96.

1. Keterbukaan sistem politik;
2. Budaya politik partisipatif-egalitarian;
3. Kepemimpinan politik yang bersemangat kerakyatan;
4. Rakyat yang cerdas/terdidik dan berkepedulian sosial;
5. Partai politik yang tumbuh dari bawah;
6. Penghargaan terhadap formalisme dan hukum;
7. Masyarakat sipil yang tanggap dan bertanggung jawab;
8. Dukungan dari kekuatan asing dan pemihakan golongan mayoritas.

Dalam kehidupan politik keseharian di negara kita tampak belum ada iklim yang betul-betul dapat mendorong ke arah demokratisasi secara sungguh-sungguh. Di sini akan dikemukakan bagaimana persepsi tentang demokratisasi terutama dilihat dari tiga kekuatan, yaitu negara (birokrasi), partai politik dan massa pada umumnya.

Dari perspektif negara/birokrasi, negara telah memainkan peranan yang begitu kuat. Birokratisasi dan sentralisasi kekuasaan memperoleh legitimasi demi menciptakan kestabilan dalam masyarakat. Negara atau pemerintah telah membuat berbagai aturan untuk memperluas peranannya di segala bidang kehidupan agar pembangunan dapat berjalan mulus.

Di atas telah dikemukakan model negara tiga dimensi. Di Indonesia, *security* telah menjadi alasan pemberar untuk tidak membatasi kewenangan negara dalam meregulasi masyarakat, termasuk mobilisasi massa. Dengan cara ini, pemerintah memang bisa beroperasi secara leluasa dalam mengerahkan segenap potensinya untuk pembangunan ekonomi. Untuk ini pemerintah ditopang oleh dua kekuatan yang tidak dimiliki oleh masyarakat sipil dan partai politik, yaitu

ABRI -- sebagai kekuatan fisik yang siap mematahkan setiap aksi yang dinilai mengancam stabilitas dan pelaksanaan pembangunan. ABRI juga diberi "bonus" sebagai pengendali kehidupan sosial-politik. Kekuatan kedua, adalah partai pemerintah (Golongan Karya) yang diberi hak-hak istimewa guna menjadi satu kekuatan mayoritas mutlak, sehingga bisa menentukan secara absolut setiap langkah regulasi politik tanpa kemungkinan terancam boikot oleh kekuatan mana pun. Komposisi partai seperti ini akan menghilangkan satu atau dua hak politik partai, yaitu kemungkinan oposisi dan kecilnya peluang mempengaruhi proses politik, bahkan menutup kemungkinan menjalankan fungsi kontrol.<sup>48</sup>

Kepartaian menjadi monolitik karena semua aturan yang dibuat memang berorientasi pada pemupukan kekuasaan dalam satu kekuatan. Partai pemerintah tidak tersaingi, dan peralihan kekuasaan sudah tertutup sama sekali. Di partai pemerintah sendiri tidak tersedia "ruang" bagi munculnya *self-criticism and correcting*, karena dalam hierarki kepartaian (pemerintah) ada satu kekuatan tunggal yang bersifat *personal-rule* yang mempunyai wewenang sangat besar dan tidak terbatas. Dengan gaya kepemimpinan feodalistik, melalui mekanisme hubungan patron-klien, bawahan tidak mungkin melakukan fungsi kritik dan kontrol. Dengan begitu, perangkat institusi-sistem hampir-hampir tidak berfungsi. Kepemimpinan ditentukan oleh figur, "sang resi". Tidak semua orang dipersaksikan mempunyai ke-

mampuan menyesuaikan diri dengan hubungan kerja seperti ini. Bahkan kekuasaan dimitoskan dan nyaris dikeramatkan.

Dalam konteks sukses pemimpin nasional akhir-akhir ini kecil kemungkinan muncul figur calon pemimpin nasional, karena kedudukan ini nyaris disakralkan dan hanya orang tertentu saja yang berpeluang memperebutkannya. Makin hari bobot mitologisasi/sakralisasi makin meningkat. Keadaan seperti ini amat berbahaya bagi kepemimpinan nasional. Karena itu perlu ada upaya "demitologisasi" dan "desakralisasi". Di samping itu, perlu perumusan kembali aturan konstitusional mengenai masa jabatan presiden.

Bagi pemegang kekuasaan mutlak ini situasi politik yang ada sekarang sudah dianggap baik. Karena itu mereka mengambil sikap status quo, tidak memerlukan reformasi. Dengan begitu tidak dirasakan perlunya langkah-langkah demokratisasi. Sikap konservatif ini akan bertahan terus jika tidak ada kekuatan yang bisa mengkondisikan reformasi menyeluruh seperti telah disinggung di atas.

Lalu bagaimana dari aspek partai politik (yang dimaksud adalah partai politik non-pemerintah). Karena regulasi politik yang tidak memungkinkan terjadi persaingan dan perimbangan kekuatan (kekuasaan), maka degradasi peran memang merupakan satu keharusan yang tidak mungkin dihindari. Partai tidak mempunyai jaminan konstitusional yang memadai, tidak pula didukung oleh sumber daya material yang memungkinkan bisa bergerak leluasa, bahkan partai pun makin hari makin terkucil dan/mengucilkan diri dari masyarakat. Mungkin partai seperti ini lebih tepat disebut sebagai partai "burung pipit", yang karena kemungilannya selalu bersikap "mudah cukup" (subsisten).

<sup>48</sup> Juan J. Linz, "Change and Continuity in the Nature of Contemporary Democracies", dalam Gary Marks and Larry Diamond (eds.), *Reexamining Democracy*, London: SAGE Publications, 1992, hal. 182-207.

Dengan memperhatikan berbagai perkembangan yang dialami oleh PPP dan PDI, beberapa ciri "negatif" di atas bisa dilihat secara kasat mata. Partai kita ditekan untuk meminimalisasikan peranannya. Karena partai telah direkayasa selama sekitar 27 tahun dalam kondisi "minimalis-pinggiran", maka refungsionalisasi partai untuk mengembangkannya ke dalam arus utama adalah sulit. Partai hanya merupakan milik pengurus dan konco-konconya.

Bagaimana militansi perjuangan kepentingan dan mempertahankan eksistensi diri? Antara PPP dan PDI tampaknya tidak mempunyai kepentingan bersama, kecuali untuk status quo sebagai "burung pipit" di atas. Sebenarnya dua partai ini mempunyai kans untuk berkembang sebagai gejala yang mengandung banyak aspek, yang bergerak di berbagai arena yang berbeda dan sepanjang setumpuk dimensi yang beragam.<sup>49</sup>

Bagi kedua penulis tersebut, partai bermakna sebagai satu organisasi yang memeringkatkan anggota, sebagai satu organisasi yang memerintah dan sebagai birokrasi. Dalam situasi tertutupnya peluang untuk memperbincangkan ideologi, seharusnya partai lebih menekankan aspek keorganisasian ini.<sup>50</sup> Tetapi yang terjadi adalah sebaliknya, pengelolaan organisasi pun tidak menunjukkan adanya tanda-tanda kemajuan dari waktu ke waktu.

<sup>49</sup> Lihat Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *Party Organizations: A Data Yearbooks*, London: SAGE Publications, 1992, hal. 2.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hal. 4-6.

<sup>51</sup> Bandingkan dengan pendapat Michael Waller, 1996, "Party Inheritance and Party Identities", dalam Pridham and Lewis, hal. 24-43.

PPP makin hari makin menampakkan sikap loyal-akomodatif. Sebenarnya ada citacita besarnya, seperti ingin menggunakan hak inisiatif, perjuangan perubahan undang-undang orpol ormas, memboikot pemilu jika tidak ada jaminan kebebasan, kejujuran dan keadilan. tetapi makin tampak bahwa partai ini betul-betul kekurangan segala jenis sumber daya. Yang mereka miliki fanatisme keagamaan yang bersifat deduktif, tetapi tidak berdaya mengoperasionalkannya menjadi program dan aksi. Karena itu partai ini makin tidak fungsional dan terasing dari masyarakatnya. Dengan kata lain, partai dilanda penyakit "disorientasi". Rakyat bertambah cerdas dengan kepentingan yang kian bervariasi, sementara partai yang makin konservatif makin menjauh dari masyarakat.

Padahal, seandainya partai mempunyai program yang jelas untuk berinteraksi dengan masyarakat, sebenarnya masih ada peluang bagi pimpinan partai untuk menjadikan organisasi sebagai "jembatan" yang menghubungkan tuntutan masyarakat dengan pemerintah, sehingga kebijakan-kebijakan negara betul-betul mencerminkan keinginan masyarakat. Untuk ini, PPP mempunyai akar historis hubungan dengan masyarakat.

Begitu Orde Baru lahir, segala pertalian partai dengan masyarakat berangsur-angsur dihilangkan, sementara Golkar menjalin hubungannya melalui semua aparat pemerintah desa. Dari sini aliansi masyarakat beralih dari ikatan ideologis dengan partai kepada ikatan pragmatis, Golkar. Apa yang dialami PPP dalam dua pemilu terakhir menunjukkan gejala makin surutnya dukungan massa. Tanpa mengabaikan faktor boikot NU sebagai pemicu kemerosotan perolehan suara PPP, memang tidak dapat dibantah bahwa daya kohesifnya terhadap massa Is-

lam makin melemah (sebelum mengalami kehancuran menjelang Pemilu 1997).

Di lain pihak, PDI -- karena kemampuan para pemimpinnya membaca kepentingan mendesak dari massa -- dapat mencari ruang-ruang improvisasi untuk mengikat kembali fanatisme primordial massa pendukungnya. Hal ini tercermin dalam program yang diutarikannya, pilihan jargon-jargon yang dapat menimbulkan fanatisme golongan, dan -- yang tak kalah pentingnya kegigihan (ngotot) dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan. Setidak-tidaknya di bawah kepemimpinan Suryadi, PDI mampu membuat citra baru partai yang menimbulkan kepercayaan pada rakyat, yang selanjutnya ikut menjadi pendukung fanatik dan memberikan suaranya bagi PDI dalam dua pemilu terakhir.<sup>52</sup>

Dari pengalaman "revivalisme" terbatas PDI ini terbukti bahwa ikatan emosional-ideologis partai dengan massa belum terikis sama sekali. Fungsi pimpinan partai adalah mengaktualisasikan semua potensi yang dimilikinya. Namun, kenaikan suara yang diraih PDI dalam Pemilu 1992 tampaknya baru sebatas menarik pendukung PPP ke PDI dan belum sampai pada sasaran empuknya, "mencuri" suara Golkar. Kendatipun demikian, partai ini telah berhasil "menggoncang" Golkar. Golkar merasakan hal ini sebagai ancaman masa depannya. Dengan begitu, kemelut yang menimpa PDI dalam tiga tahun terakhir bukan saja dipicu oleh konflik internal semata-mata melainkan juga disulut oleh desakan faktor "eksternal" untuk mengerem laju perkembang-

an PDI, agar tidak sampai mengancam kedudukan hegemonik (majoritas mutlak) partai pemerintah, "melanggar" batas-batas ruang yang boleh ditolerir oleh pemerintah.

Sampai uraian ini ditulis, PDI menghadapi kemelut yang begitu parah, dan terpecah menjadi dua kelompok. Perpecahan ini mencerminkan dua kenyataan sebagai akibat dari regulasi politik. *Pertama* dari segi internal, PDI tidak mampu menciptakan suasana kompak, bersatu atau solid setelah 23 tahun memasuki era fusi, tetapi friksi-friksi antarindividu dan kelompok tetap merupakan bahaya "laten" yang selalu mengancam persatuan dan kesatuan. Banyak sekali benih konflik yang dapat menyulut perpecahan. Hampir semua benih konflik tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme musyawarah. Dari sini permusuhan menjadi berlarut-larut dan tak kunjung terselesaikan.

Konflik terakhir ini jelas menunjukkan polarisasi tajam antara kelompok Suryadi-Fatimah Ahmad dan kawan-kawan yang didukung oleh 16 anggota pimpinan berhadapan dengan Megawati yang didukung oleh 11 suara.<sup>53</sup> Perbedaan pandangan mengenai berbagai hal yang tidak dapat dicarikan jalan pemecahannya, akhirnya membuka peluang bagi kelompok Suryadi-Fatimah untuk melakukan Kongres -- yang kemudian menjadi sumber pemicu perpecahan lebih jauh lagi, sampai melibatkan massa dan berakhir dengan tindakan brutal pada tanggal 27 Juli 1996 yang lalu.<sup>54</sup> Peristiwa ini jelas menunjukkan bahwa di dalam partai yang berlabel demokrasi pun

<sup>52</sup> Bandingkan dengan analisis Karen Brooks, "The Rustle of Ghosts: Bung Karno New Order", dalam *Indonesia*, No. 60, 1995, hal. 61-99.

<sup>53</sup> *Gatra*, 15 Juni 1996, *Forum Keadilan*, 1 dan 15 Juli 1996.

<sup>54</sup> *Gatra*, 10 dan 17 Agustus 1996.

konflik tidak berhasil dipecahkan secara demokratis.

Kedua dari aspek internal, banyak tuduhan dialamatkan kepada pemerintah dan pihak keamanan yang mengkondisikan sampai tercipta momentum Kongres tanggal 21-23 Juni 1996 di Medan. Kongres ini menjadi klimaks persengketaan, ketika dua kelompok sama-sama mengaku benar dengan mengambil jalan pemecahan sendiri-sendiri. Benar atau tidak, keterlibatan pemerintah/keamanan perlu dibuktikan menurut hukum.

Seandainya tuduhan tersebut benar, maka pemerintah juga telah melakukan tindakan yang tidak mendukung ke arah pembangunan politik yang sehat. Dalam situasi seperti ini tidak mungkin terbentuk suasana untuk mendewasakan partai politik dan massa. Demokrasi memerlukan kesiapan berbeda, kerelaan memberi dan menerima, sikap moderat, kerja sama, *bargaining* dan akomodasi.<sup>55</sup>

Aspek ketiga, tentang massa sendiri berhadapan dengan negara/pemerintah, yang begitu kuat peranannya bahkan bersifat hegemonik, rakyat lebih merupakan obyek pasif yang mudah diombang-ambingkan oleh berbagai kepentingan. Namun demikian, akhir-akhir ini -- berkat bantuan dunia pendidikan, jumlah yang melek informasi dan melek politik juga makin bertambah. Ini merupakan satu kekuatan, yang kuantitasnya terus membesar. Dilemanya justru bagaimana menyalurkan minat politik mereka ke arah tindakan yang dapat mempercepat pertumbuhan dan dinamika institusi-institusi politik yang sebanding dengan budaya politik masyarakat.

<sup>55</sup> Diamond, *ibid.*, hal. 10.

Massa bisa menjadi sumber dinamika yang bisa melahirkan inovasi politik, jika penyalurannya didasarkan atas pertimbangan untuk "memberdayakan" kepekaan mereka. Tetapi bisa pula menjadi sumber bencana, seandainya disalahgunakan oleh oknum untuk tujuan-tujuan tertentu, sebagaimana tercermin dalam kerusuhan 27 Juli yang lalu.

## Kepemimpinan Bangsa

Sampailah uraian ini pada butir terakhir, tentang kepemimpinan bangsa. Mengenai kepemimpinan ini bangsa kita sering mendapat sorotan dunia. Setelah dipimpin oleh dua orang kepala negara, yang segera timbul dalam banyak kesadaran rakyat Indonesia adalah "sosok" atau "profil" pemimpin ketiga. Tetapi, karena kekurangjelasan pengaturan konstitusional tentang masa jabatan kepala negara dan sesuai pula dengan pola hubungan patron-klien yang tetap dipupukkembangkan oleh budaya feodal, kita tidak pernah mendiskusikan masalah "suksesi" secara terbuka. Ini tidak bisa dilepaskan dari sikap para elite yang cenderung mempertahankan *status quo*, sebagai salah satu ciri menonjol sistem politik negara di Dunia Ketiga.

Berbedalah situasi di negara-negara maju. Dengan aturan rotasi kepemimpinan yang jelas, maka pemilihan umum betul-betul dapat berfungsi sebagai satu mekanisme pergantian kepemimpinan. Di Amerika Serikat kini terdapat empat orang pensiunan Presiden. Sedangkan di Dunia Ketiga, keadaan yang sama sulit ditemukan.

Jika kita percaya dengan pandangan Huntington bahwa demokratisasi merupakan

kan salah satu arus transformasi global yang sulit dielakkan,<sup>56</sup> maka rotasi kepemimpinan tentu "inheren" dalam agenda demokratisasi global tersebut, sehingga pergantian kepemimpinan secara konstitusional-damai, atau secara "akomodatif" -- meminjam istilah Ulf Sundhaussen<sup>57</sup> -- adalah suatu hal yang wajar.

Jika yang menjadi tumpuan utama adalah SDP (*security, development, participation*) dan bukan PDS atau DPS, maka kepemimpinan yang ideal adalah mengacu pada tuntutan nyata dari corak pembangunan yang akan kita pilih setelah tahun 1998. Yang ideal tentu kita perlu menggeser prioritas, mungkin berpola DPS atau DSP. Dengan demikian, siapa pun yang akan menjadi pemegang kendali pimpinan eksekutif tertinggi di tingkat nasional hendaklah disesuaikan dengan pola tersebut, bukan sebaliknya -- kebijakan pembangunan disesuaikan dengan langgam sang pemimpin. Dengan begini kita telah mengorak langkah baru dan sekaligus menghindari gaya *personal rule*.

Akhirnya, perlu penulis singgung sepiatas di sini, bahwa dalam suksesi nanti hendaknya umat Islam ikut berperan aktif, dalam arti ikut menimbulkan suasana kondusif bagi berprosesnya demokratisasi.

Sering umat Islam dituduh tidak mendukung penegakan demokrasi di Indone-

<sup>56</sup> G.P. Huntington, *Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>57</sup> Ulf Sundhaussen, "Agenda Perubahan dan Era Demokratisasi", dalam *Prisma*, Tahun XXV, 1996, (3), 3-21.

sia.<sup>58</sup> Sebaliknya, penulis berpendapat bahwa umat Islam di Indonesia selalu menunjukkan *good will*-nya. Ini bisa dilihat dari sikap tolerannya untuk dipimpin oleh orang yang berlainan agama atau bahkan memusuinya sekalipun. Pengalaman di tahun 1978-1983 membuktikan apa yang penulis konstatasikan. Walaupun di tingkat global disinyalir bahwa umat Islam tidak mendukung perkembangan demokrasi,<sup>59</sup> tetapi untuk kasus Indonesia seperti dibuktikan oleh Anders Uhlin, banyak aktivis dan intelektual pro-demokrasi yang mendasarkan argumen mereka untuk pembaruan demokrasi pada nilai-nilai dan prinsip-prinsip Islam.<sup>60</sup>

Lebih-lebih dengan telah diterimanya Pancasila sebagai asas dan ideologi negara oleh umat Islam,<sup>61</sup> maka tidak ada alasan untuk menuduh umat Islam sebagai tidak demokratis. Yang didambakan oleh umat Islam juga adalah pemimpin demokratis yang bisa mengakomodasikan kepentingan mayoritas secara demokratis pula. Diharapkan bahwa Islam dapat menempati "arus utama" pentas politik nasional.

<sup>58</sup> Lihat Douglas E. Ramage, *Politics in Indonesia, Democracy, Islam and Ideology of Tolerance*, London: Routledge, 1995, hal. 145.

<sup>59</sup> Lihat Andrian Karatnyky, "Democracy and Despotism: Bipolarism Renewed?", dalam *Freedom Review*, vol. 27 (1), 1996, hal. 5-11. Di sini ditegaskan hanya ada satu negara Islam yang demokratis.

<sup>60</sup> Anders Uhlin, *Democracy and Diffusion: Transnational Lesson-Drawing Among Pro-Democracy Actors*, Lund: Lund University, 1995, hal. 208.

<sup>61</sup> Lihat Faisal Ismail, *Islam, Politics and Ideology in Indonesia, A Study of the Process of Muslim Acceptance of the Pancasila*, tesis Ph.D. MacGill University, Montreal, 1995.

# Golkar, Demokrasi Pancasila dan Beban Demokratisasi

Slamet Sutrisno

**S**ALAH satu kritik penting yang sering dilontarkan untuk kondisi masyarakat kita sekarang ini berkaitan dengan demokratisasi dan keadilan sosial. Kritik yang *pertama* menyoroti relatif ketatnya *security approach* dalam pengelolaan stabilitas negara-bangsa, sedangkan kritik yang *kedua* menunjuk fenomena berbagai ketidakadilan yang terasakan dalam kehidupan menyusul kemajuan-kemajuan pembangunan selama ini.

Golongan Karya sebagai orsospol dominan di satu pihak berperan besar dalam capaian sukses pembangunan itu, namun di lain pihak tidak pantas menutup mata terhadap kelemahan dan cacat tersebut. Iklim kepolitikan yang terasa agak menjemuhan, berkembangnya saluran-saluran lain aspirasi rakyat di luar lembaga-lembaga konstitusional dan orsospol yang diakui Undang-undang seharusnya menjadi titik perhatian Golkar.

Tulisan ini memberikan kontribusi pemikiran tentang bagaimana Golkar dapat dan telah berperan dalam arus demokratisasi masyarakat kita, khususnya bagi per-

kembangan Demokrasi Pancasila, sebuah versi demokrasi yang kini dipilih bersama. Lebih dahulu akan dilukiskan pengertian umum tentang demokrasi, termasuk di situ kontroversi dan mitos-mitos yang ada, kemudian secara teoretis dipaparkan substansi Demokrasi Pancasila, dan akhirnya ditunjukkan di manakah peranan Golkar.

Demokrasi adalah kosakata yang sudah sangat tua, yang sudah diperaktekan jauh di tahun sebelum Masehi di negara-negara Athena. Demokrasi, mengandung arti *government or rule by the people*, ialah rakyat yang berkuasa. Selama berabad-abad masyarakat Yunani klasik melangsungkan kehidupan politiknya secara sungguh-sungguh demokratis. Apabila belakangan, dalam memperbincangkan kehadiran abad ke-XXI orang sering menangkapnya hampir secara mistis, kosakata demokrasi pun kembali terdengar.

Sebagian besar dari sepuluh point ramalan John Naisbitt<sup>1</sup> berkaitan dengan nuan-

<sup>1</sup>St. Sularso (Penyunting), *Menuju Masyarakat Indonesia Baru*, PT Gramedia – Kompas, 1990.

sa demokrasi, baik eksplisit maupun implisit. Kecenderungan yang akan dialami dalam akhir abad XX menurut futurolog terkemuka itu adalah: (1) kebangkitan kesenian; (2) bangunnya sosialisme pasar bebas; (3) gaya hidup global dan nasionalisme budaya; (4) privatisasi negara kesejahteraan; (5) kesuburan ekonomi dunia; (6) pasangnya wilayah Pasifik; (7) abad biologi; (8) dasawarsa kepemimpinan wanita; (9) kebangkitan agama dari milenium baru; dan (10) kemenangan individu.

Kebangkitan kesenian dan agama agaknya akan merupakan "demokratisasi" men-dasar dalam eksistensi budi manusia. Dalam struktur eksistensi manusiawi di sepanjang sejarah budaya dan peradaban ke-lihatan adanya empat anasir pokok. Para filosof, Buchler, Titus, Blanshard, Abelson, Kaisar menyatakan bahwa keempat anasir eksistensi manusiawi tersebut adalah: seni, kepercayaan (agama), filsafat dan ilmu.<sup>2</sup> Setelah untuk selama berabad-abad ilmu ber-kembang secara dominan mengisi kehidupan manusia, kebangkitan seni dan agama di tahun-tahun 2000-an mendatang bakal menjadi arus "demokratisasi" internal bagi akal budi manusia sendiri.

Bangkitnya sosialisme pasar bebas, pri-vatisasi negara kesejahteraan dan suburnya ekonomi dunia adalah kemenangan konkret kapitalisme sebagai orde ekonomi demokratisasi Barat, kendatipun pernah dilawan oleh ekonomi kolektivistik yang gagal di Uni Soviet. Kapitalisme, dengan seckian adaptasi dan perkembangannya semakin kukuh dengan tingkat validitas yang terus berta-han di dunia. Langkah pembaruan ekonomi

Deng Xiao Ping di RRC dan Gorbachev di Uni Soviet tak lepas dari sugesti kapitalisme Barat.

Demokratisasi regional yang akan ber-dampak geopolitis tercermin dalam ramalan akan berkembangnya kawasan Pasifik.<sup>3</sup> Selain beberapa point tersebut, kecende-rungan kesepuluh, kemenangan individu memberitahukan keunggulan eksplisit atas demokrasi yang di Barat berpangkal atas motto *man born free and equal*. Demokrasi sebagai suatu gagasan mengacu pada dite-gakkannya martabat kemanusiaan sehingga tak mengherankan apabila kini HAM menjadi *move* yang penting di mana-mana:

Perlakuan yang tidak sesuai harkat manusia memang cukup lama mengisi sejarah kehidupan manusia. Sistem perbudakan, sis-tem feodal, sistem totaliter ala fasisme dan komunisme adalah pengingkaran terhadap martabat kemanusiaan atas individu. Para pemikir bergerak meluruskannya, dengan kisah sukses dan kesialannya masing-masing. Ada banyak pahlawan dan martir sejarah dalam ikhtiar menumbuhkan dan menegak-kan gagasan demokrasi. Berbagai akta pol-itis menunjukkan perjuangan tersebut, mulai dari Magna Charta tahun 1215 sampai Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam pada itu meskipun sama dan se-bangun dalam kosakata, demokrasi menge-nal perbedaan dalam semantik dan imple-mentasinya. Perbedaan tersebut malahan ter-lihat amat jauh dan kecaburan pengertian demokrasi pun tak terelakkan. William Eben-steine bahkan pernah menyerukan berkum-pulnya para ahli sedunia guna menjernih-

<sup>2</sup>The Liang Gie, *Satu Konsepsi Ke Arah Pe-nertiban Bidang Filsafat*, Karya Kencana, 1977.

<sup>3</sup>Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, Ya-yasan Proklamasi CSIS, 1974.

kan kekeruhan pengertian tersebut.<sup>4</sup> Dalam khasanah politik ada dikenal demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi parlemen, demokrasi monarki, demokrasi sosial, demokrasi terpimpin dan kini demokrasi Pancasila.

Perbedaan implementasi demokrasi itu adalah sedemikian rupa, sehingga suatu negara yang menyatakan dirinya sebagai pengikut demokrasi bisa sangat jauh dari substansi demokrasi itu sendiri. Contoh pelaksanaan yang melenceng itu misalnya adalah berbagai negara komunis, yang biasanya menyebut dirinya sebagai Republik Rakyat Demokrasi (RRD, Korea Utara, eks Uni Soviet dan Vietnam Utara).

Di Indonesia di bawah Orde Lama yang mengintroduksikan Demokrasi Terpimpin juga berlangsung pelaksanaan demokrasi yang salah arah, terdapat diskrepansi yang besar antara konsepsi dan kenyataan berdemokrasi. Misalnya dalam prakteknya, kekuasaan kenegaraan berangsur bergeser kepada Presiden, malahan kepada Soekarno atas dasar alasan efektivitas revolusi yang belum selesai-selesai. Demokrasi Terpimpin terwujud dalam keterpimpinan yang jauh lebih besar daripada demokrasinya, sehingga ide dasar demokrasi kehilangan artinya.

Sesungguhnya, perbedaan implementasi dalam menerapkan demokrasi mempunyai validitas kultural. Jika orang berbicara tentang demokrasi, orang berhak berbicara tentang demokrasi-demokrasi. Seperti halnya teori Kluckhohn dan Kroeber tentang kebudayaan, ada kebudayaan dalam artian universal (*culture*) dan ada kebudayaan dalam

artian partikular (*a culture*).<sup>5</sup> "A culture" merupakan derivasi atas nilai-nilai dasar dari "culture". Dalam filsafat Pragmatisme, kemajemukan yang mengisi khasanah demokrasi adalah sah sejalan dengan keunikan manusia yang berdiam bukan saja dalam universum simbolik, melainkan juga multiversum simbolik.<sup>6</sup>

Maka itu jikalau Demokrasi Pancasila lain performansinya dari demokrasi Barat yang liberalistik, itu bukanlah pengingkaran sejauh hakikat demokrasi tercermin dalam konsep dan pelaksanaannya. Demokrasi tumbuh dan berkembang dalam sejarah dan kebudayaan manusia sementara alam pikiran yang mendorong perkembangan sejarah dan kebudayaan masing-masing bisa berlainan. Terutama dengan implementasinya, demokrasi bisa berbeda bentuknya. Klaim adanya bentuk tunggal terhadap demokrasi malahan menjadi tidak demokratis.

Selain itu, demokrasi dalam pelaksanaannya dapat terantuk pada kerikil asumsinya sendiri, sehingga demokrasi sering berjalan tidak mudah. Sutan Takdir Alisjahbana mengatakan bahwa -- dalam lingkup politik -- demokrasi berjalan di atas dugaan yang salah. "Serta-merta setiap orang dianggap tertarik pada dunia politik", keluh Takdir.<sup>7</sup> Seniman, arsitek, dan sejumlah profesi memungkinkan seorang pelakunya tak berselela pada hak asasi individu. Seniman yang

<sup>5</sup>A.L. Kroeber & Clyde Kluchohn, *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*, The Museum, 1952.

<sup>6</sup>Harry K. Wells, *Pragmatism Philosophy of Imperialism*, International Publisher Co., Inc., 1954.

<sup>7</sup>Harsja W. Bachtiar (Penyusun), *Percakapan dengan Sidney Hook*, Djambatan, 1976.

<sup>4</sup>William Ebenstein, *Today's Isms*, Prentice-Hall Inc., 1961.

melulu menghayati dunianya dan tak tertarik kepada pemilu, menurut Takdir, adalah sah-sah saja. Inilah virus mistis demokrasi menurut Takdir Alisjahbana.

Mitos demokrasi yang kedua adalah prinsip demokrasi yang disebut kebebasan dan kesamaan, yang dalam praktik ada bermasalah. Ada dua titik masalah dalam mengimplementasikan konsep demokrasi, yang berkisar pada titik kemauan dan titik kemampuan. Yang *pertama* akan berkenaan dengan selera pribadi sebagaimana disebut oleh Takdir Alisjahbana. Yang *kedua*, fakta ketidakmampuan pribadi akan meniadakan prinsip kebebasan dan kesamaan. Contohnya adalah mudah disebutkan bahwa setiap lulusan SMU berhak mendaftarkan dirinya masuk universitas secara demokratis. Sifat demokratis itu akan percuma sekiranya seorang calon menderita ketidakmampuan, akademik maupun finansial untuk memasuki universitas. Diangkat ke dalam taraf kehidupan masyarakat dan bangsa, bagaimana demokrasi akan terlaksana dengan sebaik-baiknya jika terdapat selapis masyarakat yang lemah aksesnya dan sebaliknya terdapat selapis lainnya dengan akses demokrasi yang berlipat-lipat? Bagian akhir karangan ini akan menguraikan bagaimana peranan Golkar untuk memecahkan problematik tersebut.

Salah satu pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah, "negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan". Republik Indonesia, dengan begitu adalah sebuah negara demokrasi, sering juga dikatakan sebagai negara yang diselenggarakan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat.

Moeritojo, SH<sup>8</sup> mencatat bahwa sebagai istilah dalam sistem politik Indonesia, Demokrasi Pancasila berawal pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXXVII/MPRS/1968 tentang pencabutan kembali Tap MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Dalam Tap Nomor XXXVII/MPRS/1968 itu diterangkan dalam Pasal 1, bahwa: "Hakikat daripada musyawarah untuk mufakat dalam kemurniannya adalah suatu tata cara khusus/khas yang bersumber pada inti paham kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk merumuskan atau memutuskan suatu hal berdasarkan kehendak rakyat dengan jalan mengemukakan hikmat kebijaksanaan yang tidak lain daripada pikiran (*ratio*) yang sehat".

Salah seorang perumus Undang-Undang Dasar 1945, Soepomo menerangkan bahwa di antara teori-teori kenegaraan itu salah satunya adalah teori integralistik. Menurut aliran pikiran integralistik keberadaan negara bukan untuk kepentingan perseorangan atau kepentingan golongan, melainkan kepentingan rakyat seluruhnya dalam artian dan spirit persatuan.

Negara ialah suatu masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, se-gala anggotanya itu berhubungan erat satu sama lain yang merupakan persatuan masyarakat yang organis. Lebih lanjut dijelaskan bahwa aliran integralistik itu sesuai belaka dengan struktur sosial masyarakat Indonesia asli. "Maka semangat kebatinan struk-

<sup>8</sup>Moeritojo, SH, "Demokrasi Pancasila", diktat.

tur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita persatuan hidup, persatuan kawulo Gusti yaitu persatuan dunia dan persatuan dunia batin, antara mikro kosmos dan makro kosmos.<sup>9</sup>

Notonegoro, seorang pemikir Pancasila terpenting sampai saat ini di Indonesia menggali nilai-nilai Pancasila dan menyimpulkan bahwa falsafah Pancasila itu mempunyai basis pada filosofi persatuan dan kesatuan. Pemikiran Pancasila berpangkal pada hakikat manusia sebagai makhluk persatuan-kesatuan yang secara integral membangun sintesis di antara kemajemukan unsur-unsurnya, ialah unsur rohani-jasmani; unsur individu-sosial dan unsur kebebasan-ketergantungan kepada Tuhan.

Sesuai namanya, Demokrasi Pancasila, demokrasi ini adalah jenis demokrasi yang sumber filosofinya adalah alam pikiran integralistik, bukan alam pikiran individualistik atau kolektifistik. Oleh karena itu, alam pikiran integralistik -- yang tersurat eksplisit dalam ideologi Pancasila -- mengajarkan ideal keseimbangan. Demokrasi Pancasila pun secara analog, bukan derivatif, harus tampil dalam cita keseimbangan. Klarifikasinya adalah seperti berikut.<sup>10</sup>

*Pertama*, Demokrasi Pancasila berkenaan dengan rujukan sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; yang dalam semangat Persatuan-Kesatuan secara integralistik selalu terkait dengan sila-sila

<sup>9</sup> Saafroedin Bahar, Nannie Hudawati Sinaga, Ananda B. Kusuma, et. al. (Tim Penyunting), "Risalah Sidang BPUPKI/PPKI", 29 Mei 1945 -- 19 Agustus 1945, Sekneg RI, 1992.

<sup>10</sup> Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pancuran Tujuh, 1975.

Pancasila lainnya. Demokrasi Pancasila dengan itu adalah demokrasi yang dijiwai oleh Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, dan Persatuan Indonesia; serta ia adalah demokrasi yang menjiwai realisasi Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

*Kedua*, Demokrasi Pancasila mempunyai keseimbangan dalam substansinya, ialah demokrasi yang baik proses maupun tujuannya mewujudkan sifat dasar manusia sebagai makhluk integral rohani-jasmani; individu-sosial; bebas-tergantung kepada Tuhan.

*Ketiga*, cita keseimbangan dalam Demokrasi Pancasila berbeda dari demokrasi liberalistik yang dominan menempati hanya asas demokrasi politik. Dalam sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan -- tempat tumbuh Demokrasi Pancasila -- terkandung dua ideal pokok, ialah cita Kerakyatan dan cita Musyawarah. Kedua ideal itu adalah dasar kerohanian sila keempat Pancasila. Di lain pihak, ideal Kerakyatan dan ideal Musyawarah membawa implikasi kenegaraan dan kemasyarakatan. Implikasi kenegaraannya menginformasikan sifat negara sebagai alat bagi keperluan seluruh rakyat, sedangkan implikasi kemasyarakatannya menginformasikan adanya demokrasi sosial-ekonomi dalam Demokrasi Pancasila. Akan halnya demokrasi politik, ia terkandung dalam ideal Musyawarah. Pada akhirnya ideal Kerakyatan dan ideal Musyawarah, kedua-duanya serentak terjelmakan secara integral ke dalam asas politik negara, ialah negara yang Berkedaulatan Rakyat.

Di manakah peranan Golkar dalam pelaksanaan Demokrasi Pancasila? Tampak-

lah bahwa peranan dimaksud sudah melekat dalam sejarah kelahiran Golkar sendiri, yang dengan kelahiran itu sekaligus terbedakan karakter Demokrasi Pancasila dengan Demokrasi Liberal Barat yang acapkali dianggap sebagai cikal-bakalnya demokrasi. "Demokrasi Pancasila memang berbeda dengan demokrasi liberal, atau demokrasi-demokrasi lainnya. Oleh karena itu di dalam menerapkan kebebasan yang bertanggung jawab hendaknya mengacu dan merujuk kepada tatanan dan nilai-nilai yang kita kembangkan sesuai nilai-nilai Pancasila", demikian Presiden Soeharto.<sup>11</sup>

Partai menyusun kekuatan dan menghimpun keanggotaan dari orang seorang secara individual. Golkar tidak demikian. Menurut Mashuri, SH, "Golongan Karya berusaha untuk mewujudkan asas kebersamaan yang dituntut dalam UUD 1945, dan dalam menghimpun kekuatan massa anggotanya tidak dititikberatkan pada warga masyarakat sebagai individu, tetapi dalam kaitan golongannya menurut fungsi atau profesi".<sup>12</sup>

Maka itu Golkar mewadahi keanggotaan politik dalam artian fungsi-fungsi kehidupan rakyat yang otentik, sebagai pernah dijelaskan oleh Presiden Soekarno menyangkut Konsepsi Presiden tahun 1957. Dalam kuliah umumnya di depan mahasiswa UGM 28 Mei 1958, Presiden Soekarno berkata: "Yang dinamakan golongan fungsional, yaitu golongan buruh, golongan tani, pengusaha nasional, pemuda, wanita dan lain sebagainya. Dewan Nasional adalah pencerminan daripada masyarakat. Anggota-anggotanya adalah wakil-wakil fungsional, juga dari daerah-daerah. Saya tekankan hal ini ke-

pada Saudara-saudara betapa penting wakil-wakil fungsional ini, oleh karena sebenarnya alam fungsional itulah yang wajar, partai sebenarnya tidak Saudara-saudara. Partai bisa dibuat. Saya ini jelek-jelek kalau disuruh bikin partai satu bulan satu, bisa Saudara-saudara. Sebaliknya golongan fungsional, wajar, tidak bisa dibikin-bikin. Golongan tani, wajar, tidak bisa dibikin-bikin sebagaimana kita membuat partai".<sup>13</sup>

Titik berat perjuangan Golkar adalah keimbangan pembangunan materiil-spiritual. Dengan begitu sesuai belaka dengan lansadan filosofis Pancasila yang bersumber kepada spirit keseimbangan. Perjuangan Golkar lebih lanjut bergulir dalam konsepsi kekaryaan dengan wujud tindakan konkret mengisi pembangunan. Maka itu sesungguhnya Golkar telah menampilkan dirinya sebagai orsopol pembaruan yang kritis. Sifat kritis itu *pertama*, dalam artian pragmatis -- pragma adalah tindakan -- ia mempelopori untuk mewujudkan konsekuensi dari gagasan pembangunan dengan tindakan nyata berhubung hanya dengan tindakanlah sebuah gagasan dapat dinilai benar salahnya, bisa dirasakan faedah-faedahnya. *Kedua*, Golkar sanggup menatap secara visioner demokrasi sebagai lebih dari gagasan politik, yang analog terhadap Pancasila sebagai lebih dari hanya ideologi politik. Golkar telah merintis pengisian Demokrasi Pancasila secara integral tak hanya sebagai gagasan politik melainkan juga dalam proses pembangunan yang menyeluruh.

Menarik untuk dilihat adanya koinsiden, bahwa pemikiran baru yang dikembangkan oleh Golkar terasa paralel dengan versi demokrasi sosial sebagai salah satu

<sup>11</sup> *Kompas*, 16 Oktober 1990.

<sup>12</sup> *Prisma*, Agustus 1979.

<sup>13</sup> Moerjo, SH, *ibid*.

isi kosakata demokrasi. Saat-saat kelahirannya di abad ke-5 sebelum tahun Masehi, *demokratia* dalam khasanah pengetahuan Yunani Kuno memang mengungkapkan gagasan politik. Tocqueville, di abad ke-19 kemudian mengembangkan aspek sosial dalam demokrasi Amerika, dan secara demikian ia berbicara tentang demokrasi sosial. Demokrasi sebagai cara hidup atau yang dihayati secara ideologis adalah perkembangan dari versi demokrasi sosial tersebut.

Melalui telaah pustaka diketahui bahwa demokrasi sosial sangat berkaitan dengan "gaya endogen" masyarakat sebagai referensi gerak demokratisasi bagi masyarakat bersangkutan. Pilihan doktrin karya dan kekaryaan sekaligus bersifat khas bagi perkembangan tertentu demokrasi, atau dengan kata lain dapat dianggap sebagai bagian unikumnya demokratisasi. Doktrin karya dan kekaryaan itu menjadi etos, ia bisa transformatif menjadi daya dorong terungkap dan berkembangnya potensi endogen masyarakat dalam wujud golongan fungsional, yang dalam masa yang lebih maju menjadi kaum profesi. Ali Moertopo<sup>14</sup> menyatakan bahwa Orde Baru bermaksud mengembangkan dalam masyarakat kekuatan fungsionalisasi dan profesionalisasi.

Gerakan kemasyarakatan tersebut adalah juga bagian dari gerakan demokratisasi riil, ia bahkan bersifat demokratisasi sejati. Gerakan demikian menempatkan sifat wajarnya dalam kharusan konsekuensi yang mesti ditempuh dalam pengisian Demokrasi Pancasila, khususnya sesudah Pancasila sebagai ideologi tak diperdebatkan lagi secara politis dan diakui sebagai satu-satunya asas sosial politik. Apa yang dirintis oleh Golkar

selama ini dengan mengembangkan sebuah "Orde Pembangunan" dengan demikian memperlihatkan rasionalitasnya yang kuat.

Rintisan dan keteladanan Golkar berikutnya berkaitan dengan perjuangannya di tingkat politik kenegaraan. Giovanni Sartori menjelaskan bahwa demokrasi merupakan sistem di mana kelompok mayoritas yang memerintah menghormati hak-hak minoritas.<sup>15</sup> Demokrasi Pancasila mengangkat postulat tersebut secara lebih kualitatif dalam gagasan musyawarah. Banyak contoh yang bisa diambil buat menunjukkan kepeloporan Golkar dalam mengembang dan mengembangkan asas musyawarah meskipun ia adalah kekuatan mayoritas.

Keberadaan Golkar sebagai pemenang pemilu sepanjang Orde Baru dilengkapi dengan toleransinya terhadap keberadaan partai-partai. Toleransi itu misalnya tampak dalam penyusunan GBHN, formula kepemimpinan Komisi-komisi DPR RI, bahkan juga dalam memberikan tempat kepada partai kecil untuk tetap memegang kepemimpinan MPR/DPR.

Golkar memang tidak selalu berhasil dalam mewujudkan kepeloporan-kepeloporan tersebut, khususnya dalam kesanggupannya mengartikulasikan aspirasi rakyat secara optimum. Dalam sekitar sewindu belakangan peranan Golkar dalam menangkap aspirasi rakyat khususnya mereka yang terpinggirkan oleh arus pembangunan semakin lemah. Ia terkesan sangat kurang cekatan, dan kelemahan ini lantas menjadi celah bagi masuknya berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk "mengambil alih" peran artikulator tersebut. Opini umum kian me-

<sup>14</sup> Ali Moertopo, *ibid.*

<sup>15</sup> Giovanni Sartori, "Ruang Lingkup dan Pengertian Demokrasi", *Analisa*, 1987-1984.

luas bahwa lembaga perwakilan rakyat di semua tingkatan, cenderung lamban dalam kegesitannya berperan sebagai artikulator, dan kelemahan ini tampaknya tidak terlepas dari kelemahan Golkar -- sebagai orsos-pol dominan -- dalam fungsi termaksud.

Lebih lagi dengan tampilnya Komnas HAM yang dalam setahun terakhir menarik perhatian masyarakat untuk menyampaikan pengaduan-pengaduan terutama yang menyangkut ketidakadilan, Golkar sebagai kekuatan sosial politik besar seringkali tidak otomatis menjadi kekuatan yang terpercaya. Ada problem kredibilitas dalam tubuh Golkar dewasa ini.

Demi konsistensi pembahasan, kiranya perlu ditegaskan ulang secara ringkas pokok-pokok bahasan karangan ini. Sebagai organisasi politik yang lahir belakangan, Golkar telah menampilkan sosoknya sebagai golongan pembaru dengan konsentrasi-nya pada karya dan kekaryaan. Ini sesungguhnya merupakan ungkapan riil sejarnya atas perikehidupan masyarakat, sebagaimana dahulu dimunculkan oleh Presiden Soekarno atas nama golongan fungsional, yang oleh TNI-AD disebut golongan karya (non-afiliasi). Selaku kekuatan pembaru, Golkar mempunyai ciri kritis khususnya dalam ajakan untuk tidak terpaku kepada orientasi ideologis-politis.

Tampilnya golongan fungsional yang menyatukan dirinya ke dalam Sekber Golkar yang kemudian transformatif ke dalam Golkar agaknya menjadi arus demokratisasi tersendiri dalam kehidupan sosial politik, sekaligus menjadi pelopor bagi berkembangnya orde pembangunan di sisi kekuatan k-partai-an konvensional.

Dalam pada itu, apabila dicermati gerak perkembangan Golkar dan serentak dengan itu perkembangan kubu golongan fungsional/profesi terlihat adanya ketimpangan tertentu, misalnya dalam gerak yang "berat ke atas". Gerak ke atas ini berarti akan mengorbankan keseimbangan posisi antara kubu organisasi profesi di satu pihak yang adalah protagonis terbentuknya Golkar. Mereka kini terkesan kurang aksesnya dalam proses pengambilan keputusan di dalam tubuh Golkar. Melemahnya akses tersebut, apakah disebabkan oleh mekanisme wajar membesarnya Golkar sebagai entitas politik yang bergerak bagaikan bola salju, atau sebaliknya disebabkan lebih oleh akses-akses tertentu, masih memerlukan penelitian yang lebih adekuat. Jika partai atau Golkar boleh diibaratkan sebuah Perseroan Terbatas, siapa sajakah kini pemegang saham mayoritas dalam tubuh Golkar, sementara organisasi profesi dahulu adalah pemegang saham, bahkan berperan eksponen secara cukup berarti?

Asumsi aksesif tersebut mungkin akan lebih rumit pemecahannya sekiranya *decision making* dalam tubuh Golkar lebih dikendalikan oleh kekuatan-kekuatan eksternal. Dengan perkataan lain, dalam wacana demokratisasi sebagai tema karangan ini, dalam perkembangannya yang semakin membesar, demokratisasi di tubuh Golkar agaknya mempunyai masalah. Ada opini umum yang berkembang bahwa Golkar acapkali tampil sebagai sosok organisasi sosial politik yang sifatnya *top down*. Penetapan kepengurusan yang lebih diperankan oleh aspirasi Wanhat misalnya, membuktikan sinyalemen tersebut.

Jika analisis di atas memang mengandung kebenaran, kelemahan Golkar dalam

menguatkan peranan artikulator bagi kepentingan kaum lemah akan mudah dime ngerti. Kelemahan tersebut tidak terlepas dari melemahnya eksistensi berbagai organisasi fungsional atau organisasi profesi, terlihat dari kurang meyakinkannya perkumpulan semacam PGRI, HKTI, KNPI bila dibandingkan misalnya dengan sesama perkumpulan profesi seperti ISEI, IDI, PWI, yang lebih memperlihatkan profesionalisme dan bukannya "terkooptasi" oleh orpol.

Disparitas merupakan kenyataan yang muncul di tengah laju pembangunan yang akhirnya memberi peluang rumor, misalnya yang dapat dilambungkan dalam isu kesenjangan atau ketidakadilan sosial. Tanpa harus terkait dalam pola pikir pertentangan kelas, lapisan yang kurang beruntung dalam perjalanan pembangunan misalnya para pekerja kecil, petani dan wirausahawan gurem. Dalam arus demokratisasi, kaum pinggiran ini umumnya paling menderita virus mistis demokrasi yang dipaparkan di bagian awal karangan ini berkaitan dengan prinsip kebebasan dan kesamaan yang sukar mereka realisasikan berhubung dengan rendahnya kesanggupan. Mereka tak mempunyai cukup akses guna menikmati prinsip-prinsip demokrasi itu, yang secara konseptual terbuka bagi siapa pun.

Golkar sebagai payung di atas politik bagi berbagai perkumpulan profesi. Jadi juga bagi agregasi kepentingan para anggotanya, pada tempatnya untuk selalu memberikan konsentrasi terhadap mereka dengan terus-menerus menciptakan peluang bagi eksistensi dan pengembangan profesionalisme. Adalah faktual bahwa alam profesionalisme masyarakat sampai dewasa ini masih relatif sempit, terbukti dari rendahnya taraf kualitas sumber daya manusia.

Akan diperoleh dua keuntungan sekali-gus sekiranya Golkar dalam waktu dekat mampu merekonstruksikan posisi simbiotik antara komponen kaum profesi dengan Golkar sendiri sebagai entitas politik. *Pertama*, Golkar menepis jalan bagi menyusutnya kepercayaan rakyat berhubung dengan me nguatnya fungsi-fungsi mereka. Penguatan diri itu akan berarti penguatan komunitas masing-masing sehingga berbagai keluhan dan masalah mereka akan terpecahkan oleh organisasi itu sendiri. *Kedua*, Golkar akan lebih konsisten membangun profil pembaru sebagai orsopol yang mengutamakan aktualisasi fungsi-fungsi riil perikehidupan masyarakat daripada artikulasi ideologis sebagaimana tradisi kepartaian. Terdapat keuntungan lainnya bagi Golkar, ialah bahwa pikiran untuk semakin mengakarkan Golkar dan membenahi kemandiriannya akan lebih cepat tercapai karena ia didukung secara konkret oleh keberdayaan di tingkat *grassroot*.

Lebih dari sedasawarsa lalu seorang peneliti Golkar, Julian M. Boileau menyimpulkan bahwa, "*It is essential that Golkar devise some way in which to become more responsive to the needs of the people and groups which it represents*".<sup>16</sup> Golkar patut mengambil peranan sebagai dinamisator masyarakat dalam tuntutan demokratisasi, bukan lebih tampil dengan kesan hanya sebagai mesin pemenangan pemilu. Untuk peran politik insidental semacam itu, Boileau tak urung mencatat bahwa, "*If ABRI and Korpri support for Golkar remain strong, a Golkar victory can be achieved*".<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Julian M. Boileau, *Golkar Functional Group Politics in Indonesia*, Yayasan Proklamasi CSIS, 1993.

<sup>17</sup> Julian M. Boileau, *ibid*.

# Memahami Pancasila dan Demokrasi Pancasila

*Andre Ata Ujan*

## Pendahuluan

**S**EJARAH bangsa Indonesia menjadi saksi paling nyata betapa Pancasila sebagai ideologi negara telah memainkan peranan sangat penting dalam kehidupan bangsa. Ini terjadi persis karena di dalamnya terkandung nilai-nilai yang secara mendasar menjadi pegangan hidup bangsa Indonesia. Pancasila bahkan mampu membangkitkan rasa nasionalisme dan sekaligus menciptakan kebanggaan tersendiri bagi bangsa pemeluknya.

Kendati begitu dalam implementasinya ada kesan bahwa pembangunan sebagai usaha mewujudkan amanat Pancasila, misalnya, sering memberi kesan adanya ketimpangan antara kepentingan bersama dan kepentingan perorangan atau kelompok. Dengan kata lain, dalam implementasinya Pancasila terkesan kontroversial. Akan tetapi, apakah itu jiwa Pancasila?

Tanpa maksud memberi interpretasi baru pada Pancasila, tulisan ini lebih dimaksudkan sebagai usaha untuk melihat dan memahami nilai hakiki yang terkandung dalam Pancasila. Dalam kaitan itu, karena Pancasila merupakan komitmen politis yang di-

maksudkan untuk memberi corak dan warna pada interaksi dan dinamika politik bangsa Indonesia, maka suatu tinjauan atas demokrasi Pancasila pasti juga penting untuk melihat bagaimana Pancasila secara praktis terejawantahkan dalam kehidupan politik. Sejauh mana keduanya bertemu? Ini pasti suatu pertanyaan menarik untuk disimak.

## Pancasila Sebagai Identitas Bangsa

Penerimaan atas Pancasila sebagai dasar moralitas bangsa pasti bukan tanpa alasan. Sebagai bangsa yang majemuk, bangsa Indonesia diwarnai oleh keunikan etnik serta nilai budaya yang menjadi perekat intern kelompok etnik itu sendiri. Sebut saja, ada moralitas Hinduisme, moralitas Islam, moralitas Katolik, moralitas Protestan, moralitas Budhisme, serta pelbagai moralitas dari suku bangsa asli yang tersebar di berbagai daerah di seluruh tanah air (Kirdi Dipoyudo, 1987, 578-599).

Setiap kepercayaan tentu saja mempunyai watak dasar tersendiri. Meskipun begitu, perbedaan-perbedaan ini tidak dengan sendirinya membuat bangsa ini menjadi sek-

dar, meminjam istilah Max Scheller, *a mass social unity* (Ibana, 1993, hal. 13), tetapi suatu komunitas yang sungguh menghayati dirinya sebagai suatu kesatuan. Penghayatan kesatuan itu terbentuk, persis karena di dalam perbedaan-perbedaan tetap ada unsur nilai -- seperti nilai religius, semangat gotong-royong, musyawarah untuk mufakat, harmoni, toleransi -- yang terus dipelihara dan dijadikan sebagai landasan normatif dalam interaksi sosial. Sejauh nilai-nilai itu merupakan sesuatu yang umum diterima dalam semua kelompok etnik dan budaya yang berbeda, nilai-nilai tersebut pantas menjadi dasar negara dan bangsa Indonesia.

Keberatan yang umumnya muncul dengan klaim seperti di atas adalah bahwa nilai-nilai seperti itu sebetulnya bersifat universal. Setiap manusia hanya dengan akal sehatnya bisa menerima prinsip-prinsip Pancasila sebagai nilai yang patut dijadikan pegangan, persis karena di dalamnya harkat dan martabat manusia justru mendapat tempat secara sentral. Karenanya, tidak bisa begitu saja Pancasila diklaim sebagai milik khas bangsa Indonesia.

Bahwa nilai-nilai Pancasila bersifat universal, ini tidak bisa dipungkiri. Pancasila memang memperlihatkan nafas humanisme yang sangat kental. Karenanya, Pancasila bisa dengan mudah diterima siapa saja. Akan tetapi, dari fakta bahwa nilai-nilai yang dikandungnya bersifat universal, tidak bisa begitu saja disimpulkan bahwa Pancasila milik semua bangsa. Perbedaannya terletak dalam fakta sejarah bahwa butir-butir Pancasila secara sadar dirangkai dan disahkan menjadi satu kesatuan yang berfungsi sebagai basis perilaku politik serta sikap moral bangsa. Dalam arti ini, Pancasila adalah milik khas bangsa Indonesia dan sekali-

gus menjadi identitas bangsa berkat legitimasi moral dan budaya bangsa Indonesia sendiri.

## Sari Nilai Pancasila

Dalam kedudukannya sebagai basis moral dan identitas bangsa, setiap warga negara Indonesia mempunyai kewajiban moral untuk mematuhi Pancasila. Bahkan, konstitusi yang mengatur perilaku sosial dan politik bangsa pun harus tunduk pada jiwa dan nilai-nilai Pancasila. Pertanyaannya adalah: manakah nilai-nilai yang secara khusus termuat dalam Pancasila itu? Mari kita amati nilai-nilai itu dengan meneliti masing-masing sila Pancasila.

Sila pertama -- Ketuhanan Yang Maha Esa -- pada dasarnya memuat pengakuan eksplisit akan eksistensi Tuhan sebagai sumber dan pencipta universum. Pengakuan ini sekaligus memperlihatkan relasi esensial antara yang mencipta dan yang diciptakan serta menunjukkan ketergantungan yang diciptakan terhadap yang mencipta.

Secara politis, sila pertama merefleksikan kesadaran dan tanggung jawab negara untuk memberi jaminan yuridis konstitusional yang sama bagi hidup dan berkembangnya berbagai agama di Indonesia. Jaminan yang diberikan oleh negara ini seharusnya disertai dengan kesadaran dan kesediaan warga negara untuk saling menghargai. Di sini, prinsip toleransi seharusnya tidak hanya berarti membiarkan agama lain hidup dan berkembang, tetapi juga ikut menciptakan iklim agar para pemeluknya dapat melaksanakan keyakinannya secara optimal.

Lebih dari itu, kesadaran tersebut juga menjadi jaminan bahwa perbedaan-perbedaan

an doktriner, yang terkadang mencolok, juga tidak boleh menjadi alasan untuk timbulnya disintegrasi atau bahkan berkembang menjadi konflik terbuka yang mengancam kesatuan bangsa dan eksistensi negara. Perbedaan-perbedaan ajaran (moral/agama) seharusnya bisa dimengerti sebagai sesuatu yang wajar, apabila ditempatkan dalam fakta pluralitas sosial yang memang tidak bisa dihindarkan oleh bangsa mana pun di muka bumi ini. Karenanya, prinsip harmoni yang didasarkan pada sikap saling menghargai pasti merupakan nilai tersendiri, khususnya bagi bangsa Indonesia.

Sila kedua -- Kemanusiaan yang adil dan beradab -- sesungguhnya merupakan refleksi lebih lanjut dari sila pertama. Sila ini memperlihatkan perhatian mendasar dari negara atas martabat manusia dan sekaligus komitmen untuk melindunginya. Asumsi dasar di balik prinsip kedua ini ialah bahwa manusia -- karena kedudukannya yang khusus di antara ciptaan-ciptaan lainnya di dalam universum -- mempunyai hak dan kewajiban untuk mengembangkan kesempatan yang meningkatkan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Dengan demikian manusia secara natural, karena akal budinya, mempunyai kewajiban untuk mengembangkan dirinya menjadi person yang bernilai.

Akan tetapi, jika hak terhadap pengembangan diri sendiri diterima sebagai sesuatu yang universal bagi setiap individu, maka tidak ada alasan untuk mengabaikan tanggung jawab individu terhadap kemungkinan pengembangan diri individu yang lainnya. Dengan kata lain, tanggung jawab untuk mengembangkan diri sendiri seharusnya tidak menutup peluang bagi orang lain untuk mengusahakan pengembangan dirinya juga.

Dalam perspektif itu, sila kedua justru mau menegaskan bahwa seorang person yang adil dan beradab adalah person yang berusaha melaksanakan hak-haknya tanpa merintangi yang lain untuk melakukan hal yang sama. Bahkan lebih dari itu, seorang person yang bertanggung jawab (baca: adil dan beradab) adalah person yang juga mampu melihat pelaksanaan hak-hak orang lain sebagai bagian dari tujuan tindakannya sendiri. Dalam arti ini, masyarakat Indonesia sejati adalah masyarakat yang seharusnya mampu melihat dirinya, meminjam John Rawls, sebagai *a social cooperation* yang ditandai dengan sikap saling menguntungkan (Rawls, 1971, hal. 102-105).

Secara politis, sila kedua Pancasila menjamin suatu kesempatan yang terbuka bagi seluruh warga negara untuk mengembangkan serta memelihara martabatnya. Dengan begitu, prinsip itu juga mencegah sikap dan campur tangan yang sewenang-wenang dari negara terhadap hak warga negara. Di sini sila kedua Pancasila justru menegaskan dimensi ganda dari hak asasi manusia, yakni hak asasi positif dan hak asasi negatif (Magnis-Suseno, *Etika Politik*, 1987, hal. 126-129). Dari sudut pandang ini, secara positif sila kedua Pancasila menjamin hak warga negara untuk menuntut negara menciptakan peluang-peluang yang memang penting untuk peningkatan martabat manusia. Dan bersamaan dengan itu, sila kedua ini menolak campur tanggungan negara yang bisa mengancam atau memustahilkan hak individu untuk meningkatkan harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Penekanan pada aspek ganda hak asasi manusia justru memperlihatkan bahwa sila kedua secara politis menekankan prinsip subsidiaritas dalam pelaksanaan kehidupan ber-

negara. Seperti halnya hak asasi manusia, prinsip politik ini pun berwajah ganda. Di satu pihak, prinsip subsidiaritas menuntut kewajiban negara untuk secara aktif menciptakan peluang meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun di lain pihak, prinsip yang sama menolak campur tangan yang langsung atau tidak langsung merugikan anggota masyarakat. Singkatnya, sila kedua Pancasila menuntut bahwa negara atau institusi politik yang lebih tinggi wajib membantu individu-individu atau lembaga yang lebih rendah untuk membangun hidupnya. Akan tetapi pada saat yang sama prinsip politik ini menolak campur tangan lembaga yang lebih tinggi, apabila lembaga yang lebih rendah memang mampu membangun dirinya sendiri dengan baik (Magnis-Suseno, *Etika Politik*, 1987, hal. 306-309).

Sejauh ini kiranya jelas bahwa orientasi pokok dalam sila pertama dan sila kedua Pancasila lebih bersifat personal. Dalam arti, kedua sila itu lebih berurusan dengan bagaimana pengembangan diri individu baik dalam tingkat vertikal maupun horisontal. Akan tetapi telaah lebih lanjut atas kedua sila itu juga telah memperlihatkan bahwa dimensi sosial dari tanggung jawab individu sesungguhnya tidak luput dari cakupan kedua sila tersebut.

Orientasi tanggung jawab sosial yang sudah mulai nampak dalam kedua sila Pancasila itu, sesungguhnya menjadi lebih tegas dalam ketiga sila berikutnya. Secara khusus, ketiga sila ini memberi perhatian pada gotong-royong dan kerja sama sosial yang saling menguntungkan (H. Caraka, "The Concept of Man According to Pancasila", dalam *The Indonesian Quarterly*, IX, 4, October 1987, hal. 613-617). Mari kita selidiki lebih lanjut ketiga sila ini.

Sila ketiga -- Persatuan Indonesia -- secara khusus meminta perhatian setiap warga negara akan kewajiban dan tanggung jawabnya pada negara, khususnya dalam menjaga eksistensi bangsa dan negara. Dengan demikian sila ketiga memberi prioritas utama pada persatuan dan kesatuan, kepentingan dan keamanan bersama sebagai bangsa. Untuk itu, sila ketiga Pancasila tidak hanya mengandaikan tetapi juga menuntut kesedian untuk berkorban bagi bangsa dan negara yang didasarkan pada kebanggaan sebagai bangsa Indonesia serta pada keyakinan akan pentingnya kesatuan nasional.

Sila keempat -- Demokrasi yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan -- memperlihatkan pengakuan negara serta perlindungannya terhadap kedaulatan rakyat. Yang khas di sini bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam iklim "musyawarah untuk mufakat". Dengan demikian demokrasi Indonesia dilaksanakan sesuai konteks khas Indonesia, yakni dalam iklim keterbukaan untuk saling mendengarkan, mempertimbangkan satu sama lain, dan akhirnya juga dalam sikap saling belajar serta saling memberi dan menerima. Hal itu berarti bahwa setiap orang diakui dan dilindungi haknya untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik. Singkatnya, setiap warga negara Indonesia mempunyai hak yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik, karena hanya dengan cara ini *fairness* dalam kebijaksanaan politik mendapat tempat.

Paham "kontrak sosial" dalam arti Rawlsian menjadi nyata dalam prinsip keempat ini. Di sini, semua pihak atau setiap warga negara mempunyai hak politik yang sama untuk terlibat dalam setiap proses pe-

ngambilan keputusan politik, persis karena keputusan politik selalu berhubungan langsung dengan nasib masyarakat secara keseluruhan. Hanya apabila keputusan itu *fair*, dalam arti mengakomodasi kepentingan semua pihak, maka keputusan itu pantas diterima dan mempunyai kekuatan moral untuk diberlakukan.

Akan tetapi *fairness* dalam musyawarah untuk mufakat itu hanya bisa dijamin, apabila semua pihak yang terlibat berada dalam semacam kondisi awal yang oleh Rawls disebut *the original position* (Rawls, 1971, hal. 118-183). Maksudnya, suatu keputusan politik yang adil hanya bisa dicapai apabila setiap pihak saling memandang sebagai person yang mempunyai kedudukan yang sama dan bebas, serta jalannya musyawarah terutama dibimbing oleh akal budi dan bukan oleh kecenderungan-kecenderungan egois primordial.

Tuntutan-tuntutan logis dari sila keempat -- prinsip musyawarah untuk mufakat -- ini tentu saja seluruhnya sesuai dengan jiwa demokrasi. Karenanya demokrasi memang merupakan sistem politik yang paling cocok untuk Indonesia. Akan tetapi dengan itu juga mau dikatakan, bahwa demokrasi yang secara umum diterima oleh hampir semua negara modern harus dilaksanakan sesuai dengan iklim khas Indonesia.

Sila kelima -- Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia -- secara istimewa menekankan keseimbangan antara hak dan kewajiban. Itu berarti bahwa setiap anggota warga negara harus bisa menikmati keadilan secara nyata. Tetapi, iklim keadilan yang merata hanya bisa dicapai apabila struktur sosial masyarakat sendiri adil. Dengan demikian keadilan sosial terutama menuntut

informasi struktur-struktur sosial, yakni struktur ekonomi, politik, budaya, dan ideologi, ke arah yang lebih akomodatif terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini sangat penting, persis karena struktur-struktur sosial inilah yang merupakan kekuatan nyata yang dalam praktik menentukan nasib anggota masyarakat (Rawls, 1971, hal. 3-10). Jelasnya bahwa peningkatan mutu pada tatanan ini akan sangat berarti bagi peningkatan kualitas bangsa. Karena alasan itu, maka menegakkan keadilan sosial merupakan salah satu kewajiban negara yang paling fundamental.

Uraian sejauh ini memperlihatkan bahwa Pancasila menjamin baik hak-hak individual maupun hak bersama warga negara. Dengan demikian, kiranya juga jelas bahwa Pancasila sebagai basis moral memang menjamin suatu distribusi yang adil antara hak dan kewajiban. Itu berarti bahwa Pancasila tidak hanya menjamin agar setiap orang akan menikmati hak yang sama, tetapi juga menuntut supaya setiap warga negara memiliki beban yang sama pula.

## Ketegangan Watak Ideologis Pancasila

Problem yang sering muncul jika kita berbicara mengenai Pancasila adalah "tuduhan" bahwa Pancasila cenderung didogmatisasi atau menjadi ideologi yang tertutup. Ada kesan bahwa Pancasila menjadi barang keramat yang tidak boleh "disentuh" sembarang orang. Jika Pancasila diperlakukan seperti itu, maka tidak heran kalau selalu muncul rasa tidak puas, khususnya di kalangan yang tidak hanya mau menerima, tetapi juga mau mengerti dengan baik esensi dari apa yang diterima, termasuk Pancasila. Dengan kata lain, memperlaku-

kan Pancasila secara dogmatis atau sebagai ideologi tertutup akan menghilangkan dimensi rasionalitasnya yang, pada saatnya, menyulut pelbagai bentuk ketidakpuasan dalam masyarakat.

Persoalan pokoknya bahwa "ideologi" cenderung dimengerti secara peyoratif, yakni, meminjam Paul Ricoeur, dalam arti *concealment and distortion* (Ricoeur, 1986, hal. 17). Dalam sejarah, ideologi memang selalu dipahami secara kontroversial. Destutt de Tracy, misalnya, menyebut ideologi sebagai *science of ideas*, yang memainkan peranan penting dalam proses transformasi kondisi sosial masyarakat Perancis. Akan tetapi, Napoleon Bonaparte malah menyebutnya sebagai tidak lebih dari imaginasi tak berguna. Karl Marx yang muncul belakangan bahkan menegaskan kembali sisi negatif dari ideologi ini. Ideologi menurutnya tidak lain dari pemberian atas realitas yang ada dengan maksud mengalienasi kaum tertindas dari realitas obyektifnya sendiri sehingga mereka menjadi buta terhadap apa yang memang menjadi haknya. Singkatnya, ideologi adalah distorsi sistematis yang digunakan oleh kelas penguasa sebagai *ruling ideas* untuk menegakkan dan memperpanjang dominasi mereka atas kelas yang tidak berdaya. Dalam arti itu, ideologi menjadi alat untuk melanggengkan *status quo* serta mengamankan kepentingan-kepentingan egoistik individu atau kelompok (Ricoeur, 1986, hal. 19-20 dan 48-49).

Dengan demikian, di bawah naungan sebuah ideologi, realitas sosial menjadi semacam panggung sandiwara yang ditata secara apik dan saksama sehingga mampu menransformasi dunia nyata para penonton menjadi dunia panggung sandiwara. Dalam biusan transformasi sandiwara, realitas baru

itu bisa terasa begitu dekat dan akrab. Untuk sejenak, penonton pun puas. Akan tetapi realitas panggung itu akan kembali terasa jauh dan tak menyentuh, begitu mereka kembali bergulat dengan kesehariannya. Di sini ideologi harus kembali dibiuskan supaya ia tetap efektif menjadi alat pemberian.

Bagaimana halnya dengan ideologi Pancasila? Seperti telah dijelaskan di depan, Pancasila lahir dalam konteks khas Indonesia yang secara esensial merefleksikan nilai-nilai dasar yang dianut dan dipelihara dengan baik oleh bangsa Indonesia. Karenanya, istilah ideologi dalam kaitannya dengan Pancasila -- sebut saja, ideologi Pancasila -- memiliki makna lebih kompleks dan dalam yang hanya bisa dimengerti dalam konteks khasnya itu.

Itu berarti bahwa ideologi tidak harus selalu berwajah negatif. Rumusan yang diberikan oleh Soerjanto Poespawardojo dalam bukunya: *Filsafat Pancasila* (1989), bisa memberi kita pemahaman yang lebih komprehensif mengenai apa itu ideologi. Dan dalam lingkup yang lebih komprehensif ini pula hendaknya pengertian mengenai ideologi Pancasila ditempatkan. Dalam karya tersebut ideologi dimengerti sebagai keseluruhan sistem gagasan atau idea yang secara normatif berfungsi sebagai persepsi, landasan, dan orientasi tingkah laku individual dan masyarakat yang terarah ke tujuan tertentu.

Dari uraian sebelumnya kiranya menjadi jelas bahwa ideologi Pancasila mendapat legitimasinya lewat peranannya sebagai landasan normatif yang memberi orientasi dan persepsi bagi kehidupan bangsa. Dengan kata lain, Pancasila mendapat kekuatan yuridis dan konstitusionalnya, per-

sis karena ia digali dan diramu dari nilai-nilai asli bangsa. Dalam arti itu, Pancasila dicoba untuk diimplementasikan secara konsisten dalam pelbagai bidang kehidupan manusia sehingga ideologi bangsa ini sungguh-sungguh bisa merupakan refleksi watak khas masyarakat Indonesia.

Dalam posisi seperti itu Pancasila pantas menjadi alat integrasi sosial bangsa. Di sini perlu dicatat bahwa istilah "integrasi" harus dimengerti dalam arti ikatan sosial yang jauh lebih luas daripada hanya sekadar relasi konflik dan dominasi sebagaimana yang dilihat oleh Karl Marx (Ricoeur, 1986, hal. 45). Integrasi sosial meliputi ikatan kesatuan dalam keanekaragaman yang meliputi, antara lain, sistem nilai, kepentingan, agama, latar belakang kultural, strata sosial, dan lain sebagainya.

Dalam arti itu -- sebagai alat integrasi sosial -- Pancasila sebagai ideologi bangsa justru menjadi jiwa kehidupan politik. Bahkan kekuatan yuridis dan konstitusionalnya telah membuat Pancasila menjadi sangat efektif sebagai penjembatan antara *founders* bangsa ini dengan generasi-generasi kemudian. Pancasila, dengan demikian, tidak hanya berfungsi mengabadikan nilai-nilai dalam masyarakat, tetapi juga sekaligus menjadi tolok ukur pemberian sistem pemerintahan serta seluruh cara pelaksanaannya. Itu berarti bahwa pemerintah dengan sendirinya mempunyai kekuasaan untuk mengontrol serta berhak menuntut kepatuhan dari warga masyarakatnya sejauh Pancasila menghendakinya.

Kiranya menjadi jelas bahwa watak ideologinya tidak harus membuat Pancasila menjadi dogmatis, yang pada gilirannya memperkosa hak asasi manusia. Lahir dari kon-

teks Indonesia yang sangat menekankan nilai-nilai, seperti gotong-royong, toleransi dan solidaritas, Pancasila justru menjadi pelindung yang tepat terhadap pelaksanaan hak-hak asasi manusia. Sejauh Pancasila berakar secara mendalam dalam nilai-nilai khas bangsa, ideologi ini tidak akan berubah wajah menjadi alat penghancur hak-hak asasi manusia Indonesia. Lebih dari itu, sifat universal dari nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi jaminan bahwa Pancasila juga memberi tempat dan penghargaan atas nilai-nilai kemanusiaan secara universal.

## **Demokrasi Pancasila: Wujud Politik Pancasila**

Secara keseluruhan, watak dasar demokrasi Pancasila tidak berbeda dari demokrasi pada umumnya. Bahkan demokrasi Pancasila tetap setia memandang kedaulatan rakyat sebagai inti sari dari demokrasi. Singkatnya, demokrasi Pancasila secara esensial menjamin bahwa rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri; karenanya, partisipasi politik yang sama bagi semua warga masyarakat harus dianggap sebagai hak politik yang patut mendapat perlindungan dari pemerintah.

Lalu, apa yang membedakan demokrasi Pancasila dari demokrasi pada umumnya? Seluruh uraian mengenai nilai-nilai Pancasila (barangkali) bisa memberi gambaran cukup jelas bahwa nilai dasar yang secara keseluruhan menandai iklim kehidupan bangsa Indonesia adalah nilai harmoni yang dirajut dalam bingkai kewajiban dan tanggung jawab. Singkatnya, Pancasila menarik perhatian kita pada pentingnya untuk secara bertanggung jawab menciptakan keselarasan an-

tara manusia dengan Tuhan, manusia dengan manusia lainnya, serta manusia dengan lingkungannya dalam arti yang lebih luas.

Dengan demikian, apabila sistem demokrasi Indonesia secara mendasar merupakan perwujudan dari Pancasila, maka itu berarti bahwa demokrasi harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga harmoni sebagai nilai bisa tetap terpelihara. Dalam praktik politik, prinsip harmoni ini terejawantah dengan baik lewat prinsip musyawarah untuk mufakat.

Di sini dituntut kebesaran jiwa dan kematangan wawasan kebangsaan untuk mengakomodasi prinsip musyawarah untuk mufakat secara berdaya guna. Tuntutan ini menjadi penting persis karena situasi sosial bangsa Indonesia yang sangat majemuk. Dalam sikap dan kedewasaan itu diharapkan bahwa semua pihak yang terlibat dalam musyawarah mampu "melepaskan" kepentingan-kepentingan egoistik dan primordialnya, lalu masuk ke dalam suatu dialog yang *fair* untuk mencapai suatu kesepakatan bersama yang *fair* untuk semua pihak. Itu berarti, prinsip musyawarah untuk mufakat, dalam arti tertentu, menuntut pentingnya sikap yang oleh Rawls disebut *a veil of ignorance* (Rawls, 1971, hal. 17-21). Dalam sikap ini, distorsi yang bisa muncul karena kepentingan-kepentingan egoistik dan primordial bisa terhindarkan sehingga *fairness* bisa ditegakkan.

Lebih dari itu *fairness* dalam musyawarah juga dituntut agar semua pihak yang terkait dalam suatu dialog harus bisa memandang satu sama lain sebagai person-person yang bebas dan sederajat. Itu berarti bahwa semua pihak harus mempunyai kesempatan yang sama untuk menyatakan

pikiran dan pendapatnya. Dan pada kesempatan yang sama, setiap person juga harus merasa bebas dari tekanan pihak lain, sehingga orisinalitas gagasan dan perasaannya terjamin.

Dasar dari tuntutan untuk melihat dan memperlakukan semua pihak sebagai person yang bebas dan sederajat sesungguhnya sangat natural. Yakni, bahwa setiap person sebagai makhluk moral memiliki kemampuan moral natural yang sama, yaitu *a sense of the good* dan *a sense of justice* (Rawls, "Kantian Constructivism ...", 1980, hal. 524-525). Dengan kata lain, setiap orang memiliki kemampuan natural untuk membedakan apa yang baik dan yang tidak baik serta apa yang adil dan yang tidak adil. Karenanya, setiap person secara esensial adalah makhluk otonom dan setara.

Suatu musyawarah yang *fair* dengan demikian, mengandaikan tidak hanya kebebasan "positif" -- yaitu, bebas untuk, tetapi juga kebebasan "negatif" -- yaitu, bebas dari tekanan (Magnis-Suseno, 1987, hal. 21-26). Dalam semangat kesederajatan itu, semua pihak mempunyai hak yang sama tidak hanya untuk menyatakan pendapatnya, tetapi juga untuk tidak berada dalam paksaan pihak lain. Dalam arti ini, prinsip musyawarah untuk mufakat seluruhnya sesuai dengan tuntutan berwajah ganda dari hak asasi manusia, yakni tuntutan hak asasi positif dan hak asasi negatif sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya.

Lebih dari itu, musyawarah untuk mufakat hanya efektif, apabila semua pihak memiliki *a fair sense of tolerance and solidarity*. Itu berarti bahwa semua pihak harus mampu melihat tujuan dan kepentingan pihak lain sebagai bagian dari kewajib-

annya untuk mengusahakan perwujudannya secara maksimal. Dengan demikian, yang dituntut di sini, mengikuti Scheller, bukanlah suatu *solidarity by contagion*; bukan pula *solidarity by interest*, melainkan *personalistic solidarity* (Ibana, "The Essentials Elements ...", 1989, hal. 42-53).

Hal itu berarti bahwa musyawarah untuk mufakat menuntut keterlibatan semua pihak atas nasib dan keberuntungan yang dialami pihak lain. Dalam kaitan itu, suatu dialog yang rasional murni pasti tidak mencukupi. Lebih dari itu, yang diperlukan adalah keterlibatan dan simpati pada nasib orang lain. Musyawarah untuk mufakat menuntut keterbukaan personal yang jauh lebih luas daripada sekadar keterbukaan rasionalistik.

Dengan demikian, musyawarah untuk mufakat juga merupakan suatu kritik terhadap rasio murni yang cenderung mereduksi pembenaran pelbagai pertimbangan melulu pada pertanggungjawaban logis. Sumbangan musyawarah pada dimensi ini pantas diperhatikan karena, apabila kecenderungan rasionalistik menjadi sangat dominan, maka ada bahaya bahwa realitas sosial obyektif dirasionalisasi demi kepentingan kelompok atau golongan.

Sampai di sini, kiranya menjadi jelas bahwa demokrasi Pancasila memainkan peran tersendiri dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk. Melalui musyawarah untuk mufakat, demokrasi mendapat bentuk kontekstualnya dan karenanya akomodatif terhadap tuntutan dan kebutuhan bangsa Indonesia. Meskipun begitu, tidak jarang orang bersikap skeptis terhadap demokrasi khas Indonesia ini. Dihadapkan dengan pengalaman (real), demokrasi Pancasila

sila justru diragukan kemampuannya untuk menjembatani kepentingan individu di satu pihak dengan kepentingan umum di lain pihak. Karena itu suatu catatan penutup tentang ini pasti bermanfaat untuk memahami demokrasi Pancasila secara lebih utuh.

## Penutup

Pancasila dan perwujudannya berupa demokrasi Pancasila sebagaimana sudah dijelaskan bertujuan menceiptakan harmoni dalam arti seluas-luasnya. Itu berarti bahwa Pancasila dan demokrasi Pancasila juga dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan antara hak dan kewajiban baik di antara sesama warga negara maupun di antara warga negara dengan penguasa atau pemerintah. Dengan demikian, diharapkan bahwa ideologi Pancasila serta sistem demokrasi Pancasila dapat memainkan peranannya secara efektif untuk menghindari kecenderungan *hyper-individualism* di satu pihak, dengan *hyper-organism* di lain pihak (Veatch, 1985, hal. 124).

Kedua kecenderungan tersebut merupakan dua titik ekstrem yang sering dilihat sebagai dua kutub yang tidak bisa didamai-kan. *Hyper-individualism*, karena penekannya yang berlebihan pada individu dan kepentingannya, bisa dengan mudah mengabai-kan masyarakat secara keseluruhan. Sementara itu, *hyper-organism* yang memberi tekanan istimewa pada *polis*, cenderung melihat individu sebagai unsur yang hanya berarti sejauh ia memberi dukungan positif pada kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Berkembangnya polarisasi ekstrem seperti itu, sesungguhnya berawal dari skep-

tisisme naif mengenai kemungkinan berte-  
munya kepentingan individu di satu pihak,  
dengan kepentingan umum di lain pihak.  
Di sini (sengaja) dilupakan bahwa kedua ke-  
cenderungan, yang masing-masingnya men-  
dapatkan basisnya pada paham liberalisme  
dan kolektivisme, itu sesungguhnya tidak se-  
suai dengan kesadaran nyata dalam kehidup-  
an sehari-hari. Penerimaan kedua ekstrem itu  
justru merupakan penyangkalan paling je-  
las dari fakta koeksistensi manusia. Setiap  
orang dalam kondisi normal pasti mengakui  
bahwa ia tidak bisa hidup tanpa orang lain.  
Juga negara sebagai lembaga pasti diperlu-  
kan dalam dunia modern sekarang ini.

Kebutuhan akan hadirnya orang lain -- da-  
lam arti, masyarakat dan negara -- diperlu-  
kan tidak hanya demi kebutuhan akan *self-  
recognition* setiap individu, tetapi juga un-  
tuk pemenuhan kebutuhan hidup lainnya  
yang memang menjadi tuntutan hidup layak  
sebagai manusia. Apakah Pancasila dan de-  
mokrasi Pancasila mampu memainkan peran  
untuk ini? Secara konseptual pasti tidak ada  
masalah. Karena itu pertanyaan yang paling  
penting adalah: Apakah Pancasila dan de-  
mokrasi Pancasila masih tetap merupakan ko-  
mitmen bersama bangsa Indonesia?

## REFERENSI

Dipoyudo, Kirdi, "Pancasila the Morality of the Indonesian People". *The Indonesian Quarterly*, vol. xv, no. 4 (October 1987): 578-595.

Caroko, H., "The Concept of Man According to Pancasila". *The Indonesian Quarterly*, vol. xv, no. 4 (October 1987): 17-18.

Ibana, Reiner R.A., "The Essential Elements for the Possibility and Necessity of the Principle of Solidarity According to Max Scheler". *Philosophy Today* (Spring 1989): 42-55.

Magnis-Suseno, Frans, *Etika Politik*. Jakarta: Gra-  
media, 1987.

\_\_\_\_\_, *Etika Dasar*. Yogyakarta: Kanisius, 1987.

Poespowardjo, Soerjanto, *Filsafat Pancasila*. Ja-  
karta: Gramedia, 1987.

Ricoeur, Paul, *Lectures on Ideology and Utopia* (ed.) by George H. Taylor, New York: Colum-  
bia University Press, 1986.

Rawls, John, *A Theory of Justice*. Cambridge, Mas-  
sachusetts: Harvard University Press, 1971.

\_\_\_\_\_, "Kantian Constructivism in Moral The-  
ory". *The Journal of Philosophy* (LXIX Octo-  
ber, 1972): 535-545.

Veatch, Henry B., *Human Rights, Facts or Fancy*. London: Louisiana State University Press,  
1985.

# Menunggu Hasil Pembenahan Birokrasi Kita

*Medelina K. Hendytio*

**K**ITA memang boleh mempertanyakan bahkan tidak mempercayai hasil kajian lembaga asing yang menempatkan Indonesia di urutan pertama dengan tingkat korupsi tertinggi di Asia. Kita juga dapat mengatakan bahwa penilaian itu terlalu subyektif dan dibuat untuk menjatuhkan nama Indonesia. Kendati demikian kita masih dapat melihat sisi baik dari penilaian orang asing tersebut, yakni sebagai isyarat bahwa birokrasi dan pelaksanaan administrasi negara di Indonesia masih perlu dibenahi.

Kritik tentang betapa tidak efisiennya birokrasi kita, terlalu besar dan kaku sudah sering dinyatakan secara terbuka. Sistem percaloan yang merajalela, nepotisme serta terjadinya kesimpangsiuran dalam beberapa kebijakan publik akhir-akhir ini menandakan bahwa pemberian harus dilakukan dengan lebih serius. Tuntutan ini akan semakin membesar sejalan dengan diberlakukannya perdagangan bebas yang akan dicapai pada tahun 2003 (AFTA) dan 2010 (APEC) bagi negara-negara industri maju serta bagi negara-negara berkembang paling lambat tahun 2020.

Pemberian di bidang administrasi dan birokrasi yang juga dikenal dengan istilah reformasi administrasi diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk menerapkan peraturan baru terhadap sistem administrasi untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur, yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan (Guzman dan Reforma, 1992). Arah dari pembangunan aparatur dan administrasi di Indonesia dinyatakan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993 bahwa strategi pembangunan bagi aparatur negara, diarahkan pada peningkatan kualitas dari keseluruhan sistem administrasi negara, termasuk di dalamnya adalah pembangunan sumber daya. Sedangkan tujuannya adalah agar sistem administrasi negara makin andal, profesional, efektif, efisien serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan dinamika perubahan lingkungan strategis. Selama masa Orde Baru reformasi dengan pengertian di atas telah tiga kali dilakukan. Yang pertama adalah pada dekade pertama pemerintahan Orde Baru yang pada saat itu ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi sehingga dapat mendukung stabilitas nasional. Refor-

masi kedua dilakukan dalam bentuk privatisasi, deregulasi dan debirokratisasi pada awal dekade 1980-an. Langkah ini diambil terutama untuk mendukung perubahan strategi dari industrialisasi substitusi impor menjadi industrialisasi yang berorientasi ekspor. Perubahan strategi ini diperlukan ketika saat itu harga minyak merosot dan mengakibatkan pendapatan pemerintah dari sektor minyak turun. Pemerintah kemudian merasa perlu melakukan pembenahan sistem administrasi untuk memotong segala macam bentuk praktik administrasi penyebab ekonomi biaya tinggi seperti uang pelicin, korupsi maupun prosedur yang berbelit-belit, yang sangat menghambat ekspor. Usaha ini cukup berhasil dengan adanya peningkatan nilai ekspor Indonesia pada tahun-tahun sesudahnya.

Reformasi ketiga dilakukan pada awal 1990-an dengan tujuan yang lebih mendasar serta cakupan yang lebih luas dibanding dengan dua reformasi yang terdahulu. Sasaran utama yang hendak dicapai adalah pembentukan birokrasi yang mekanistik, bersih dan berwibawa. Untuk mencapai tujuannya, reformasi ini menetapkan banyak sasaran yang meliputi penataan kelembagaan, personalia, sistem dan prosedur, perencanaan serta kontrol. Di samping itu, diupayakan pula peningkatan partisipasi masyarakat serta reformasi untuk meningkatkan disiplin aparatur dan ketaatan pada hukum. Penetapan sasaran reformasi administrasi disertai pula dengan perumusan langkah-langkah konkret untuk memperlancar operasionalisasi dan implementasinya. Antara lain dengan menge luarkan Peraturan Menteri 1989/1990 tentang pelaksanaan analisa jabatan, monitoring, evaluasi dan penerapan pengawasan melekat. Bersamaan dengan itu, pengembangan karir pegawai negeri mulai ditata melalui rancang-

an peraturan tentang penempatan posisi struktural serta pola pengembangan karir bagi pegawai negeri. Di dalam mengatur perilaku pegawai negeri, sebelumnya telah pula dikeluarkan Peraturan nomor 30 tahun 1980 yang menyebutkan 26 jenis perilaku yang dilarang maupun yang diperbolehkan bagi pegawai negeri. Untuk melengkapi langkah-langkah di atas dilakukan berbagai penye derhanaan struktur organisasi, rasionalisasi pegawai, privatisasi beberapa BUMN dan peningkatan gaji pegawai negeri.<sup>1</sup> Masalahnya adalah mengapa tiga reformasi di atas belum mampu memberikan hasil seperti yang diharapkan. Beberapa studi mengungkapkan tidak adanya perubahan yang berarti dalam budaya birokrasi serta tetap berlangsungnya pola neo-tradisional. Hal ini misalnya tampak pada masih terjadinya ekonomi biaya tinggi, inefisiensi maupun gangguan administratif lainnya yang menghambat pelaksanaan program pembangunan.<sup>2</sup> Setelah ham per semua upaya dilakukan, mungkin yang diperlukan saat ini adalah semacam evaluasi tentang pelaksanaan program-program di atas sekaligus untuk mengetahui hambatan dan penyebab kurang berhasilnya reformasi administrasi yang telah dilakukan selama ini.

Dalam membahas kelemahan mendasar penyebab kurang berhasilnya reformasi administrasi, bagian awal tulisan ini juga menekankan perlunya perhatian terhadap kondisi sosial dan masyarakat di dalam pemilihan strategi bagi pelaksanaan reformasi admi

<sup>1</sup>Dalam tipologi Balogun (1975), reformasi yang ketiga kali ini dikategorikan sebagai inovasi integral yaitu perubahan maksimum pada semua bidang untuk menjamin berlangsungnya modernisasi yang cepat dan berkesinambungan di semua bidang.

<sup>2</sup>Selanjutnya baca Kristiadi, J.B. (1992); Tjokro winoto (1987).

nistrasi. Selanjutnya tulisan ini akan menyoroti lingkungan politik yang amat berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan reformasi administrasi. Bagian akhir akan merangkum arah pengembangan sistem administrasi di masa depan yang harus memperhitungkan adanya peningkatan pendidikan dan daya kritis masyarakat beserta implikasi kebijakannya.

## Kelemahan Mendasar

Melihat tujuan dan sasaran yang ditetapkan, reformasi administrasi di Indonesia khususnya yang ketiga, mempunyai jangkauan yang amat luas baik dari segi ruang lingkup yang hendak dicakup, wawasan yang hendak dikembangkan maupun kuantitas dan kualitas permasalahan yang hendak diselesaikan. Pendekatan komprehensif semacam itu dalam pelaksanaannya harus didukung oleh kemampuan maupun dana yang memadai, dan jika berhasil memang akan menyelesaikan banyak permasalahan secara serentak. Akan tetapi pendekatan semacam ini mempunyai berbagai kelemahan. *Pertama*, bertentangan dengan kenyataan bahwa manusia mempunyai keterbatasan kemampuan di dalam menyelesaikan persoalan. *Kedua*, menjadi pendekatan yang terlalu muluk jika dikaitkan dengan keterbatasan daya dukung yang dimiliki pemerintah. *Ketiga*, dalam reformasi administrasi yang obyeknya terlalu luas, akan timbul berbagai ketidakjelasan seperti siapa yang akan memperoleh manfaat terbesar, apakah pemerintah, elit birokrasi, aparatur terbawah ataukah masyarakat. Dalam kondisi semacam itu sangat sulit meningkatkan integritas aparatur negara atau petugas administrasi serta menjadikan mereka sebagai bagian aktif dari reformasi.

Tanpa partisipasi mereka reformasi tidak akan mencapai hasil maksimum mengingat mereka yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya. *Keempat*, dalam pelaksanaan program yang terlalu luas, metode evaluasi yang tepat sulit dirumuskan, akibatnya sulit dilakukan pengendalian dan perbaikan.

Persoalan dengan cakupan yang terlalu luas, seharusnya tidak diselesaikan secara sekaligus karena akan menimbulkan perbenturan antara tujuan yang satu dengan yang lain. Sebagai contoh, keinginan untuk merasionalisasi pegawai negeri selalu terbentur pada besarnya angka pengangguran terdidik di Indonesia. Harapan bahwa dengan jumlah pegawai negeri yang sedikit, penghasilan mereka dapat ditingkatkan dan akhirnya mengembangkan orientasi kerja sulit diwujudkan. Alasannya, rekrutmen pegawai juga dimaksudkan untuk membantu menyerap para penganggur terdidik yang jumlahnya cukup besar. Contoh lainnya adalah peningkatan kesejahteraan pegawai negeri yang diusahakan melalui kenaikan gaji ternyata tidak banyak membawa hasil. Hal ini disebabkan kenaikan gaji ternyata hanya mampu mengoreksi terjadinya erosi dari gaji riil, karena kalah berlomba dengan tingkat inflasi.

Secara demikian reformasi tidak harus dilakukan secara menyeluruh, tetapi dapat dipilih bidang-bidang tertentu menurut prioritas dan berorientasi pada kemanafaatan yang secara langsung dapat dirasakan masyarakat. Benaissa (1992) misalnya menawarkan bahwa strategi kebijakan yang lebih terfokus dan diarahkan pada target yang jelas akan lebih efektif, dalam arti rancangan operasional yang akan dipakai menjadi lebih mudah dirumuskan dan akhirnya memudahkan pen-

capaian tujuan. Di samping itu kebijakan dengan cakupan yang terbatas akan lebih mudah direncanakan secara matang, dikendalikan dan dievaluasi. Pendapat serupa dikemukakan oleh Esman (1991) yang menyaranakan dilaksanakannya hal yang mendasar meskipun bersifat *incremental* seperti pelatihan, peningkatan teknologi yang dikombinasikan dengan partisipasi aparatur. Agar semakin efektif, usaha di atas difokuskan pada tingkat program di masing-masing organisasi. Dalam kasus Indonesia, tampaknya pendekatan komprehensif harus dilakukan melalui tahapan-tahapan kebijakan yang lebih terinci dan bukannya melalui rangkaian program menyeluruh yang kelihatannya baik secara konseptual namun ternyata sangat sulit dilaksanakan. Misalnya pembenahan dan penanganan dikonsentrasi dulu pada masalah kepegawaian sebagai unsur penting di dalam seluruh mekanisme administrasi. Perbaikan di sektor ini akan berpengaruh pada perbaikan sektor-sektor lainnya.

Meskipun pada saat ini pendekatan yang bersifat *incremental* lebih cocok untuk situasi dan kondisi masyarakat Indonesia, tidak berarti bahwa pendekatan ini merupakan yang terbaik. Bank Dunia misalnya berpendapat bahwa pilihan penggunaan pendekatan yang komprehensif atau *incremental* sangat tergantung pada situasi khusus yang ada dalam satu negara. Dalam usaha membandingkan reformasi administrasi di beberapa negara Afrika Nti (1966) mengemukakan bahwa Botswana dan Tunisia, masing-masing sebagai negara berkembang di Afrika yang cukup berhasil dalam melakukan reformasi administrasi, ternyata menggunakan pendekatan yang berbeda. Botswana menggunakan pendekatan *incremental*, sedangkan Tunisia menggunakan pendekatan kompre-

hensif.<sup>3</sup> Sementara itu, UNDP (Nti, 1996) menyarankan penggunaan kombinasi antara kedua pendekatan ini sebagai proses interaksi yang dibutuhkan. Dalam praktek penggabungan kedua pendekatan tersebut misalnya tampak pada dilakukannya peningkatan kemampuan manajemen di suatu departemen tertentu bersamaan dengan dilakukannya usaha-usaha reformasi secara menyeluruh. Ini menunjukkan tidak ada pendekatan tunggal dalam pelaksanaan reformasi administrasi yang berlaku bagi semua keadaan masyarakat. Perbedaan jenis permasalahan, sosial budaya maupun struktur politik masyarakat menyebabkan pendekatan yang dipakai di dalam reformasi administrasi menjadi berbeda-beda.

## Sifat Elitis

Permasalahan mendasar lainnya adalah berkaitan dengan sifat reformasi administrasi yang elitis. Hal ini berawal dari fungsi birokrasi sebagai mesin penggerak dan pelaksana kegiatan mesin pemerintah yang belum sepenuhnya bebas dari kontrol politik. Di dalam konteks semacam itu dapat dipahami bahwa inisiatif maupun penggerak reformasi berasal dari "atas". Hal ini misalnya terlihat dari semua peraturan dan instruksi yang menjadi landasan serta kerangka kerja reformasi. Peraturan maupun instruksi tersebut merupakan manifestasi kekuasaan dari atas. Sifat elitis juga ditunjukkan oleh Dror (dalam Hartwig, 1990) melalui kecenderungan umum reformasi administrasi, yaitu sebagai usaha yang disengaja dan di-

---

<sup>3</sup>Kritik terhadap pendekatan Komprehensif terutama dikemukakan oleh Linblom, Dror, serta Etzioni lihat Ham, C. dan Hill, M. (1984).

lakukan secara sungguh-sungguh oleh pemerintah dan mempunyai kaitan politis. Karena dimotori dari atas, timbul kecenderungan bahwa fokus pemberahan lebih diarahkan pada jajaran administrasi maupun birokrasi tingkat atas dan agak mengabaikan birokrasi pada tingkat bawah. Kecenderungan ini misalnya dapat ditemui pada usaha peningkatan kualitas aparatur melalui jenis-jenis pilihan dan pendidikan yang biasanya lebih banyak diberikan kepada mereka yang berada pada lapisan menengah dan atas. Padahal, kualitas pelayanan justru sangat tergantung pada kemampuan dan kualitas petugas di lapisan bawah. Tanpa pendidikan dan pelatihan yang memadai kualitas pelayanan administrasi pada masyarakat sulit ditingkatkan.

Jika suatu program tidak dapat memberikan manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh masyarakat, partisipasi mereka dalam program tersebut menjadi rendah. Bentuk partisipasi masyarakat yang paling kritis adalah kontrol sosial, yaitu masyarakat secara konsisten mengemukakan harapan-harapannya kepada pelaksana administrasi sekaligus memberikan penilaian tentang kualitas pelayanan yang diterima. Dengan kontrol sosial tersebut sistem administrasi dan birokrasi mempunyai pendorong untuk terus menerus memperbaiki diri agar dapat menuhi tuntutan masyarakat. Sebaliknya jika masyarakat apatis secara otomatis kontrol sosial menjadi lemah. Usaha-usaha reformasi kehilangan orientasi karena kehilangan pendorong bagi pencapaian hasil secara cepat. Akhirnya reformasi hanya menekankan proses tanpa mementingkan pencapaian hasil akhir. Berbeda dengan reformasi di bidang lain misalnya ekonomi, masyarakat terutama para pelaku ekonomi sangat berkepentingan dengan hasil reformasi. Mereka me-

mantau dengan sangat kritis setiap kebijakan ekonomi yang dikeluarkan pemerintah. Di bawah tekanan dan partisipasi masyarakat yang cukup tinggi reformasi di bidang ekonomi lebih terlihat hasilnya, meskipun seberapa jauh pengaruh tingkat partisipasi masyarakat terhadap keberhasilan suatu program masih perlu dipertanyakan.

Tidak memberikan peran yang cukup berarti kepada masyarakat untuk terlibat di dalam suatu program atau kegiatan telah menggejala secara umum. Hal ini bersumber dari anggapan bahwa pada dasarnya birokrasi bersifat *benevolent*,<sup>4</sup> artinya birokrasi mempunyai sisi yang baik seperti rasional, bijak, selalu memperhatikan rakyat dan mengerjakan hal-hal yang baik. Berdasar pada anggapan inilah, maka birokrasi sering melakukan kegiatannya tanpa mempedulikan tingkat keikutsertaan masyarakat. Masyarakat dianggap sebagai pihak yang pasif, tidak tahu banyak tentang urusan pemerintah oleh karenanya harus menerima apa yang menjadi kehendak pemerintah (Eko, 1996).

Hal terakhir yang menyebabkan reformasi administrasi terasa lambat di dalam menunjukkan hasilnya adalah berkaitan dengan waktu yang dibutuhkan untuk melakukan

---

<sup>4</sup> Beberapa penulis mempunyai pandangan yang berbeda tentang sifat paradox birokrasi yaitu malvolent dan benevolent. Masalah ini dapat dipelajari secara mendalam dalam tulisan Goodsell (1985). *The Case for Bureaucracy* yang memandang bahwa pada intinya birokrasi bersifat baik sedang Hummel (1987) melalui tulisannya *The Bureaucratic Experience* memandang birokrasi sebagai akar dari munculnya segala ketidakberesan. Pernyataan Hummel yang cukup keras mengenai birokrasi "Specialist without spirit, sensualist without heart; this nullity imagines that it has attained a level of civilization never before achieved". Semuanya dapat dibaca dalam Hartwig (1990).

perubahan perilaku aparatur. Unsur paling mendasar di dalam reformasi administrasi adalah perubahan perilaku aparatur yang dapat mendukung semua pelaksanaan program-program. Pada dasarnya dibutuhkan waktu yang sangat lama untuk mengubah atau memperbaiki sifat seseorang. Studi di beberapa negara berkembang menunjukkan adanya kecenderungan perilaku birokrat yang mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*), mempertahankan status-quo dan resisten terhadap perubahan. Selain itu dengan kewenangan yang besar mereka sering kali memanfaatkan kewenangan tersebut untuk kepentingan sendiri (Kartasasmita, 1997). Di banyak negara berkembang biasanya birokrasi merupakan kelompok elit dan kalangan atas yang kurang memahami kehidupan dan aspirasi masyarakat lapisan bawah sehingga pada umumnya mereka kurang tattgap terhadap kepentingan masyarakat miskin yang terbelakang. Berdasarkan hal di atas, secara alamiah reformasi administrasi memang membutuhkan waktu lama. Artinya meskipun arah dan strategi reformasi sudah dilakukan secara tepat, hasilnya baru akan terlihat dalam jangka waktu yang relatif lama.

## Dukungan Politik

Di samping perlunya pemahaman atas kelebihan-kelemahan yang telah dikemukakan di atas, faktor politik turut menentukan keberhasilan pelaksanaan program reformasi. Gow dan Morss (1988) mengidentifikasi sembilan faktor yang menghambat implementasi program pemerintah dan dua di antaranya berupa hambatan politik. Hambatan politik tersebut adalah perturunan kepentingan antara pemimpin politik dan pelaksana ad-

ministrasi. Perbedaan prioritas dan parameter antara kepentingan politik dan administrasi sering menimbulkan konflik dalam pelaksanaan suatu program, akibatnya hasil akhir yang diperoleh menyimpang dari yang diharapkan. Perturunan antara kepentingan administrasi dan politik misalnya tampak di dalam rekrutmen, promosi maupun seleksi pelatihan bagi pegawai. Kriteria prestasi yang telah diterapkan di dalam sistem administrasi sering dikalahkan oleh faktor patron. Seorang mendapatkan jabatan atau dipromosikan didasarkan pada hubungannya dengan patron politik tertentu dan bukan karena kemampuannya. Gejala yang sering terjadi di banyak negara berkembang ini menurut Temple dan Temple (1980) menunjukkan sangat kuatnya pengaruh politik sehingga sering melampaui pertimbangan-pertimbangan teknis rasional. Lemahnya profesionalisme birokrasi dan kuatnya pengaruh aktor politik mengakibatkan kaum birokrat tidak mampu menampik tekanan eksternal untuk "memodifikasi" pekerjaannya, sehingga muncullah hasil kerja yang lebih memihak pada kepentingan golongan politik tertentu. Demi keamanan, demi kestabilan atau untuk meredam gejolak menjadi alasan-alasan klasik yang sering digunakan untuk memenangkan suatu kepentingan politik di atas kepentingan masyarakat umum.

Di samping itu persaingan elit politik dalam memperebutkan kekuasaan, pengaruh, status dan sumber daya tampaknya juga menjadi hambatan yang cukup besar dalam pelaksanaan reformasi administrasi. Dalam kaitan ini pembenahan sistem administrasi dan birokrasi perlu diberi bobot politik agar mampu mengendalikan aktor politik untuk "mematuhi aturan main" dalam arti tidak mencampuri "daerah administrasi" yang bukan

wewenangnya. Jadi dukungan dan resonansi politik dari elit politik bagi reformasi administrasi perlu diwujudkan dalam bentuk konkret yaitu dengan meminimalkan pengaruh praktik kegiatan politik praktis dan *spoil system* kekuatan politik praktis terhadap birokrasi. Dengan cara ini akan diwujudkan netralitas birokrasi di mana garis pembatas antara daerah wewenang aktor politik dan birokrat perlu diperjelas meskipun mustahil untuk dibuat jelas sekali.

Berkaitan dengan hal di atas, bentuk dukungan politik yang perlu diciptakan adalah dengan menciptakan iklim politik yang kondusif bagi pelaksanaan tugas administrasi, yaitu pengembangan iklim demokrasi melalui sistem politik yang lebih "terbuka". Sistem politik yang lebih terbuka diperlukan agar aspirasi rakyat yang semakin berkembang dapat dikemukakan dengan leluasa. Dengan demikian dalam melayani masyarakat birokrat dapat merespon secara tepat sesuai kehendak rakyat.

## Perkembangan ke Depan

Mengingat elemen dasar reformasi administrasi adalah perubahan perilaku aparatur negara maka usaha-usaha pembentahan perilaku aparatur secara terus menerus dalam jangka waktu yang lama memang harus dilakukan. Terkait dengan sistem pengembangan karakter pegawai ini, dibutuhkan adanya mekanisme yang mendorong aparatur negara berorientasi kerja dan berprestasi. Selain perbaikan penghasilan bagi seluruh pegawai, pemberian penghargaan terhadap pegawai yang berprestasi dan pengenaan sanksi bagi yang tidak berprestasi dibutuhkan untuk mempertahankan gairah kerja pegawai. Selain penghargaan yang diberikan

adalah sama, baik bagi pegawai yang berprestasi maupun yang tidak, maka semangat kerja pegawai yang berprestasi akan lemah dan akhirnya motivasi untuk berprestasi menjadi padam. Jika masalah penghargaan tidak diperhatikan, keadaan lain yang sama buruknya dapat terjadi, yaitu bahwa profesi pegawai negeri akhirnya hanya akan diminati oleh mereka yang tidak memperoleh pekerjaan di tempat lain atau dilakukan sebagai sambilan.

Pentingnya perbaikan motivasi kerja dan perilaku birokrat berkaitan erat dengan meningkatnya kesadaran dan pendidikan masyarakat yang membuat mereka semakin kritis. Oleh karena itu reformasi administrasi perlu diarahkan pada semakin terbukanya mekanisme administrasi bagi penilaian publik. Hal ini menuntut transparansi seluruh mekanisme administrasi yang mengharuskan aparat mampu mempertanggungjawabkan serta menjelaskan seluruh proses internal yang meliputi perencanaan, pemilihan target, pelaksanaan kegiatan maupun evaluasi jika memang dikehendaki. Pada kegiatan-kegiatan yang diorientasikan untuk kepentingan rakyat dan menggunakan uang rakyat bentuk pertanggungjawabannya juga harus diorientasikan pada masyarakat atau akuntabilitas yang berorientasi ke bawah. Akuntabilitas ini tidak cukup jika hanya mengungkapkan pertanggungjawaban administratif berupa penyajian data formal seperti pertanggungjawaban keuangan atau laporan pencapaian target yang tentunya bisa saja dimanipulasi, tetapi juga harus disertai pertanggungjawaban sosial dan pertimbangan segi moral. Dalam sebuah proyek pendidikan, misalnya, akuntabilitas tidak hanya menyangkut laporan penggunaan dana atau laporan jumlah gedung seko-

lah yang dibangun dan jumlah murid yang ditampung, akan tetapi perlu dimasukkan pemikiran tentang pemihakan pada kepentingan dan keuntungan yang akan diperoleh rakyat secara langsung. Pertanyaan-pertanyaan mendasar seperti apakah proyek dan kegiatan itu memang dibutuhkan masyarakat, apakah rakyat diuntungkan, dan mempedulikan rasa keadilan merupakan bagian dari akuntabilitas yang diorientasikan ke bawah, dan inilah akuntabilitas yang juga memperhatikan segi moral. Dengan semakin besarnya tuntutan untuk memasukkan segi moral dan pertimbangan sosial ke dalam akuntabilitas publik di masa depan, maka usaha perbaikan kualitas dan perilaku birokrat perlu disertai dengan pembenahan perangkat hukum. Pedoman yang menyangkut kode etik dan moral aparat pemerintah beserta sanksi yang tegas atas segala pelanggaran sampai saat ini belum ada. Dalam Undang-undang pokok kepegawaian misalnya, selain kode etik yang dipakai sebagai pedoman, tidak dirinci secara jelas sanksi yang dikenakan pada pelanggarannya. Pasal 28 Undang-undang Pokok Kepegawaian itu antara lain mewajibkan pegawai negeri untuk mengutamakan masyarakat di atas kepentingan sendiri atau golongan. Bagaimana jika kewajiban ini tidak dipenuhi? Apakah sanksinya? Jika sanksinya tidak ada, maka kode etik itu hanyalah sebuah dokumen yang tidak mempunyai kekuatan paksa dan kurang bermanfaat bagi masyarakat. Di dalam kode etik itu memang disebutkan adanya sanksi moral, sebuah sanksi yang pengertiannya tidak berbatas dan efektivitasnya sulit diketahui. Di dalam pengertian ini reformasi administrasi di masa depan tidak hanya membenahi hal-hal yang secara kuantitas dapat diperhitungkan seperti segi efektivitas dan efisiensi akan tetapi juga menyangkut tanggung jawab so-

sial dan moral seperti komitmen aparat terhadap profesi, rasa pengabdian, keterpihakan kepada rakyat serta keadilan sosial.

Artikulasi aspirasi masyarakat yang semakin kuat bukan hanya akan meningkatkan tuntutan mereka terhadap pelayanan yang semakin transparan dan berkualitas tetapi juga memunculkan tuntutan agar masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Kartasasmita, 1997). Untuk mengimbanginya reformasi di masa depan harus ditujukan untuk membuat sistem administrasi mampu menampung peran masyarakat yang semakin besar tersebut. Artinya, penguasaan oleh pemerintah dalam banyak bidang melalui seluruh aparat dan perangkat administrasi harus mulai disesuaikan dengan tuntutan yang baru.

Akhirnya perlu disadari bahwa reformasi administrasi yang dilakukan untuk membenahi banyak masalah ini memiliki karakter yang dinamis dan merupakan proses yang tidak akan pernah selesai. Batas dari sistem administrasi yang selalu berkembang dan dinamis sejalan dengan perkembangan masyarakat akan selalu menumbuhkan kebutuhan baru untuk mereformasi sistem yang ada secara berkelanjutan. Selain itu, perubahan masyarakat juga akan mengakibatkan perubahan prioritas. Dalam pengertian ini, suatu masalah yang pada saat tertentu perlu diprioritaskan untuk direformasi, pada saat lain mungkin bukan lagi menjadi sesuatu yang relevan. Hal ini tampak pada tiga reformasi yang pernah dilakukan di mana tiap reformasi mempunyai sasaran dan penekanan yang berbeda-beda. Ini berarti reformasi administrasi harus selalu dilakukan sesuai dengan kebutuhan. Yang terpenting di dalam setiap reformasi apa pun persoalannya dan di

mana pun penekanannya harus dimulai dengan pemilihan "area" khusus yang akan menjadi konsentrasi kegiatan, sehingga selain dapat ditangani secara sistematis semua perhatian dan sumber daya dapat di曲urahkan pada area yang diprioritaskan tersebut. Kriteria utama di dalam pemilihan "area" yang akan dibenahi adalah keterkaitannya yang erat dengan kepentingan rakyat. Hal ini penting untuk menggalang partisipasi rakyat sekaligus menghindari sifat reformasi yang elitis.

Selain itu, tidak ada jalur khusus yang harus dilalui yang menjamin kesuksesan reformasi administrasi. Pengalaman banyak negara memberi pelajaran yang berlainan tentang rute yang dilewati pada tiap usaha reformasi administrasi. Hal ini mengingat persoalan dan keadaan masyarakat di masing-masing negara juga berbeda-beda. Akan tetapi bagaimanapun arah maupun strateginya, reformasi administrasi di Indonesia harus berlanjut untuk mewujudkan *clean governance* yang didambakan oleh banyak orang di negeri ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

Abercrombie, N. et. al. 1984. *Dictionary of Sociology*, London: Penguin Books.

Balogun, M.J. dan Mutahaba, L. 1975. "Options and Priorities in the Reform of Public Service Institutions: Conceptual Issues" dalam *AJPAM* January vol. 1 no. 1.

Benaissa, H. 1992. "Achieving Productivity and Quality through Administrative Reforms" dalam Zhijian, De Guzman, R.P. dan Reforma, M.A. (ed.) *Towards Promoting Productivity in Bureaucratic Performance*, EROPA, Secretariat General, Manila.

Billah, M.M. 1996. "Good Governance dan Kontrol Sosial", *Prisma* no. 8.

Eko, S. 1996. "Birokrasi, Modernisasi dan Kaptialisme Orde Baru", *Prisma* no. 8.

Esman, M.J. 1991. *Management Dimensions of Development Perspectives and Strategies* West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

Ham, C. dan Hill, M. 1984. *The Police Proces in the Modern Capitalist State*, Theftford Press, Norfolk.

Hartwig, R. 1990. "The Paradox of Malevolent/ Benevolent Bureaucracy" *Administration & Society*, August, vol. 22, no. 2, 206-227.

Kartasasmita, G. 1997. *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.

Kristiadi, J.B. 1992. "Administrative Reform in Indonesia: Streamlining and Professionalizing the Bureaucracy" dalam Zhijian, De Guzman, R.P. dan Reforma, M.A. (ed.) *Towards Promoting Productivity in Bureaucratic Performance*, EROPA, Secretariat General, Manila.

Goodsell, C.T. 1985. *The Case for Bureaucracy*, Chatham, N.J.: Chatham House.

Gow, D. dan Morss, E. 1988. "The Notorious Nine: Critical Problems in Project Implementation", *World Development* 16 (12), 1399-1418.

De Guzman, R.P. dan Reforma, M.A. 1992. "Administrative Reform in the Pacific Region: Issues and Prospects" dalam Chijian, De Guzman, R.P. dan Reforma, M.A. (ed.) *Towards Promoting Productivity in Bureaucratic Performance*, EROPA, Secretariat General, Manila.

Hummel, R.P. 1988. "The Case for Public Servants", *Bureaucrat* 17, 24-25.

Nti, J. 1996. "Civil Service Reform in Africa: Past Experience and Future Trends", *Development & Socio Economic Progress* no. 66, April-June, 75-83.

Temple, T.F. dan Temple, W.N. 1980. "The Politics of Public Housing in Nairobi" dalam Grindle, M. (ed.) *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton: Princeton University.

Tjokrowinoto, M. 1987. *Politik Pembangunan Sebuah Analisis Konsep, Strategi dan Arah*, Yogyakarta: Tiara Wacana.

# Kekuatan-kekuatan Sosial dan Demokratisasi di Thailand

*R. Siti Zuhro*

## Pendahuluan

**S**EJAK tahun 1932, sistem politik Thailand mengalami perubahan dari monarki absolut ke monarki konstitusional. Sejak saat itu pemerintah Thailand didominasi oleh militer. Di bawah dominasi militer, sistem pemerintahan berubah menjadi *bureaucratic military polity*, yang pergantian kepemimpinannya terutama ditandai dengan kudeta ketimbang pemilihan umum. Namun, sejak awal tahun 1970-an, yakni setelah terjadinya demonstrasi yang dipelopori mahasiswa Universitas Chulalongkorn dan Thammasat (1973) terjadi dua perubahan penting dalam politik Thailand. *Pertama*, meluasnya basis politik yang ditandai dengan berkembangnya kekuatan-kekuatan sosial atau kekuatan nonbirokrasi.<sup>1</sup> *Kedua*, menguatnya pengakuan terhadap lembaga politik, seperti partai politik dan parlemen. Kedua perubahan ini menghasilkan proses demokratisasi yang berjalan se-

cara bertahap, seperti berkurangnya orientasi pada individu dan sistem koneksi (patron-klien), melemahnya *bureaucratic polity* dan menurunnya peran militer dalam politik dan pemerintahan. Selain berpengaruh terhadap pola hubungan antara negara dan masyarakat (*state-society*), kedua perubahan tersebut juga ikut mendorong kecenderungan perkembangan sistem korporatisme liberal yang memungkinkan kekuatan-kekuatan sosial menjadi lebih otonom.

Perubahan paling jelas dalam politik kontemporer Thailand itu terjadi sewaktu Chatichai Choonhavan memerintah (1988-1991). Ia adalah anggota parlemen dari Partai Chart Thai yang terpilih menjadi Perdana Menteri untuk pertama kalinya sejak tahun 1976. Di bawah pemerintahannya pula pertumbuhan ekonomi Thailand meningkat pesat. Namun hal ini tak bertahan lama, karena menjelang awal tahun 1991 terjadi kudeta tak berdarah yang dipimpin Jenderal Suchinda Kaprayoon. Korupsi secara besar-besaran selama pemerintahan Chatichai dijadikan alasan penting oleh militer untuk melakukan kudeta. Pembangunan ekonomi yang ditonjolkan setelah junta militer berkuasa, bukannya

<sup>1</sup> Elemen-elemen yang tercakup dalam kekuatan-kekuatan sosial di Thailand yang dibahas dalam tulisan ini meliputi mahasiswa, kaum intelektual, kelompok bisnis, serikat buruh, pers, LSM dan kelompok tani.

semakin baik tetapi justru menjadi menu- run. Demikian pula dengan korupsi, justru semakin meluas. Ini menimbulkan demonstrasi massa dalam skala besar (Mei 1992) yang pada hakikatnya menentang kembalinya kekuasaan militer dalam pemerintahan.

Di tengah memanasnya suhu politik di Thailand itu, Raja merekrut seorang pengusaha besar yang juga mantan diplomat (Anan Panyarachun) menjadi Perdana Menteri. Secara konstitusional, penunjukan tersebut menyimpang karena ia bukanlah anggota parlemen dan tidak dipilih dalam pemilihan umum. Karena penunjukan itu sifatnya sementara, untuk memilih perdana menteri secara konstitusional, diadakanlah pemilu pada bulan Maret 1992. Dalam pemilu itu dominasi militer sangat nampak. Bahkan terkesan kuat bahwa pihak militer berusaha memaksakan kehendaknya untuk tetap berkuasa. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika pemilu yang dimenangkan oleh partai yang pro-militer (Partai Samakkhi Tham) akhirnya gagal memerintah Thailand. Ketidakpuasan rakyat terhadap pemerintahan junta militer ini menghasilkan demonstrasi massa pro-demokrasi. Mereka mengharapkan ditegakkannya demokrasi politik dan menegaskan kembali perlunya dipilih seorang perdana menteri dari anggota parlemen. Tuntutan rakyat tersebut telah mendorong pemerintah melaksanakan pemilu pada bulan September 1992.

Dalam pemilu itu Partai Demokrat menang. Ketuanya, Chuan Leekpai terpilih sebagai Perdana Menteri. Kemenangan Partai Demokrat merupakan bukti keberhasilan kelompok pro-demokrasi menyingkirkan dominasi militer dalam politik dan pemerintahan. Keme-

nangan itu sendiri juga tak dapat dilepaskan dari peran penting yang dimainkan oleh kekuatan-kekuatan sosial yang tumbuh dan berkembang sejak tahun 1970 dan semakin berperan sejak awal 1990-an. Jika tahun 1973 peran mahasiswa dan kaum intelektual sangat menonjol (menjadi basis perjuangan demokrasi), pada tahun 1992 peran masyarakat bisnis justru yang lebih menonjol. Banyak demonstran yang menggunakan mobil Volvo dan Mercedes Benz serta telepon genggam berhadapan dengan pasukan militer yang berusaha membubarkan demonstrasi dengan kekuatan senjata, merupakan bukti yang jelas. Lajunya pertumbuhan ekonomi Thailand, khususnya di bawah pemerintahan Chatichai yang waktu itu mencapai 8,5 persen, telah membentuk kelompok bisnis yang kuat. Sampai saat ini peran mereka ini sangat menentukan perubahan politik di Thailand.

Sulit disangkal bahwa dinamika demokratisasi Thailand terkait erat dengan dinamika peran kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat. Perannya dalam memperjuangkan demokratisasi di Thailand dapat dilihat, khususnya ketika kekuatan-kekuatan itu bersama-sama dengan kelompok menengah mampu menumbangkan rezim represif militer tahun 1973 dan tahun 1992.

Bab ini akan membahas kekuatan-kekuatan sosial di Thailand: apakah yang melatarbelakangi tumbuh dan berkembangnya kekuatan-kekuatan tersebut, strategi dan sumber-sumber apakah yang digunakan serta kendala apakah yang dihadapi oleh kekuatan-kekuatan sosial itu dalam memperjuangkan demokratisasi di Thailand. Beberapa pertanyaan itu akan dibahas dalam tulisan ini.

## Pembangunan Ekonomi dan Munculnya Kekuatan-kekuatan Sosial

Perubahan ekonomi Thailand yang paling menyolok terjadi sewaktu Sarit Thanarat memerintah (1958-1963). Ia menerapkan kebijakan berorientasi ekspor (*export-oriented policies*) dengan melibatkan dukungan modal Amerika Serikat (AS) dan investasi Jepang. Sebagai hasilnya, ekonomi Thailand berubah dari sistem produksi yang dapat mencukupi kebutuhan sendiri ke sistem perdagangan internasional yang mengandalkan surplus produksi beras yang didukung oleh hasil karet, timah dan hasil hutan lainnya. Perubahan ekonomi tersebut ditandai dengan menurunnya produksi beras secara nasional. Sebagai contoh, jika pada tahun 1960 sektor pertanian menyumbangkan 40 persen untuk GDP dan 91 persen untuk ekspor, pada tahun 1990 menurun sampai 12 persen untuk GDP dan 23 persen untuk ekspor. Oleh karena itu, ketergantungan Thailand terhadap produksi beras semakin berkurang bersamaan dengan meningkatnya sektor manufaktur dan diperluasnya produk pertanian seperti karet, jagung, singkong, gula, kacang tanah, kedelai, wijen, kelapa, kapas, rami/goni, *kenaf*, *mong beans*, *castor beans*, tembakau, gandum dan kapuk.

Sektor pertanian dan kehutanan yang sebelumnya menduduki peringkat utama ekspor Thailand, sejak pertengahan tahun 1970-an bergeser ke sektor manufaktur yang nampan lebiih diprioritaskan. Namun demikian, bukan berarti sektor pertanian tidak lagi mendominasi perekonomian Thailand. Revolusi hijau, misalnya, memberikan pengaruh yang besar terhadap peningkatan sistem pertanian, khususnya yang berkaitan dengan teknologi dan pembibitan. Oleh sebab itu meskipun sektor ini mengalami penurunan,

produksi beras masih merupakan ekspor utama Thailand sampai akhir tahun 1970-an.

Pada waktu yang bersamaan, ekspor Thailand di sektor manufaktur terus meningkat. Tahun 1960 ekspor manufaktur baru mencapai 1,4 persen dari total ekspor, namun tahun 1977 mencapai 23,5 persen. Pada periode 1980-1986, pertumbuhan rata-rata sektor manufaktur ini mencapai 5,4 persen per tahun. Peningkatan sektor tersebut diikuti dengan menurunnya ekspor beras, dari 11,2 persen pada tahun 1983 menjadi 7,6 persen pada tahun 1987. Sedangkan ekspor tekstil meningkat dari 2,1 persen menjadi 16,2 persen pada periode yang sama.

Sejak pertengahan sampai akhir tahun 1980-an terjadi pergeseran dalam kebijakan ekonomi yang ditandai dengan munculnya peranan mekanisme pasar yang lebih besar. Melalui kebijakan itu, Thailand memberikan perhatian lebih besar ke luar dan melakukan deregulasi di berbagai sektor. Pemerintah dinilai cukup efektif dalam menjaga keseimbangan makro ekonomi yang kondusif bagi perdagangan, investasi, dan berkembangnya perusahaan-perusahaan. Selain itu, pemerintah juga dinilai berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita dalam dua dekade terakhir. Dalam kaitan ini peran negara "terbatas", dalam arti meskipun negara ikut terlibat di tingkat sektoral, untuk tingkat penentuan tujuan proyek, peran yang dimainkannya tidaklah terlampaui besar. Alokasi sumber-sumber yang dapat mendorong faktor produktivitas ditentukan oleh pasar dan swasta, dan bukan sebaliknya oleh kebijakan ekonomi negara.

Berbeda dengan empat negara NICs (Hongkong, Taiwan, Singapura dan Korea Selatan), yang pemerintahnya ikut membantu

Tabel 1

PERTUMBUHAN EKONOMI THAILAND						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
GDP dalam juta baht	1.095	1.253	1.507	1.776	2.051	2.332
Pembangian per sektor dalam persen:						
Pertanian	16,3	16,4	16,6	15,0	12,4	11,8
Industri	37,2	37,1	36,9	37,6	39,2	40,4
Manufaktur	23,6	23,9	24,8	25,5	26,1	26,6
Perdagangan & Jasa	46,5	46,5	46,5	47,4	48,4	47,8
Rata-rata pertumbuhan dalam persen:						
Keseluruhan	4,9	9,5	13,2	12,0	10,0	7,5
Pertanian	0,3	-0,2	10,2	6,6	-1,8	2,8
Industri	7,7	11,9	16,2	15,5	14,8	13,0
Manufaktur	10,8	13,3	16,8	14,9	13,7	10,0
Perdagangan & Jasa	4,6	11,6	11,8	10,9	9,8	5,4

Sumber: Kevin Hewison, "Emerging Social Forces in Thailand: New Political and Economic Roles", dalam Richard Robison dan David S.G. Goodman (ed.), *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonalds and Middle-Class Revolution*, London: Routledge, 1996, hal. 140.

memperbaiki kegagalan pasar, Thailand justru menyandarkan diri pada pasar untuk menanggulangi kesalahan pemerintah. Di satu sisi hal ini mengakibatkan berkembangnya masyarakat bisnis yang pada gilirannya juga membuat mereka berperan dalam politik. Di sisi lain, hal ini juga membuat kebijakan ekonomi Thailand cukup mantap, dalam arti meskipun Thailand sering mengalami pergantian pemerintahan, ekonominya cenderung tidak terpengaruh.

Konsistensi Thailand untuk tetap meningkatkan kinerja ekonomi ini semakin nampak ketika Anand Panyarachun (1990-1992) memerintah. Liberalisasi ekonomi Thailand sangat menonjol. Dampaknya terhadap perubahan sosial dan ekonomi Thailand lebih besar dibandingkan dengan kurun waktu sebelumnya. Prestasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi (yang rata-rata mencapai 8 persen) ditandai dengan meningkatnya sektor investasi dan komunikasi. Sementara itu tingkat pendidikan pun ikut meningkat dari 2 persen

pada tahun 1960-an menjadi 15 persen pada tahun 1980-an.

Selain itu, kebijakan ekonomi Thailand juga cenderung berorientasi komersial. Dalam kaitan ini pemerintah lebih menekankan sektor industri yang terlihat jelas dari menu-runnnya tenaga kerja di sektor pertanian, yaitu dari 55 persen dalam Pelita Ketiga (1974-1978) menjadi 33 persen dalam Pelita Ke-enam (1986-1991). Sumbangan sektor manufaktur terhadap GNP (*Gross National Product*) juga meningkat dari 12 persen pada tahun 1960 menjadi 20 persen pada tahun 1975 dan 25 persen tahun 1988. Peningkatan itu dimungkinkan karena bertambahnya nilai eksport manufaktur dari 32 persen dari keseluruhan ekspor tahun 1980 menjadi 63 persen pada tahun 1987. GDP Thailand juga mengalami peningkatan sejak 1986-1991. Demikian juga sektor perdagangan dan jasa, industri dan manufaktur mengalami peningkatan pada periode yang sama. Sedangkan sektor pertanian mengalami penurunan. Tabel 1 me-

nunjukkan bahwa ekonomi Thailand mengarah ke sektor komersial dan industri.

Diperkirakan pada tahun 2000, sektor industri dan jasa akan mempekerjakan sekitar 40 ribu orang. Hal itu berarti terjadi peningkatan yang cukup berarti, yang tadinya hanya mencapai 18 persen pada tahun 1965 meningkat menjadi sekitar 34 persen tahun 1987. Ekspor manufaktur juga mengalami peningkatan, dari 32 persen (dari total ekspor) tahun 1980 menjadi 77 persen tahun 1992. Sulit disangkal bahwa pembangunan ekonomi yang berlangsung di Thailand ini adalah pembangunan kapitalis.<sup>2</sup>

Dampak pertumbuhan ekonomi tersebut adalah tumbuhnya kekuatan-kekuatan sosial atau yang juga disebut kekuatan nonbirokrasi, khususnya di Bangkok dan menguatnya komersialisasi di daerah. Kekuatan non-birokrasi ini memiliki kepentingan baik ekonomi maupun sosial-politik. Yang menonjol dari mereka ini adalah kecenderungannya untuk mengadopsi nilai-nilai liberal kehidupan politik Barat. Meskipun mereka ini secara eksplisit tidak mengecam keterlibatan militer dalam politik, arah politik mereka sangat jelas, yaitu menentang keberadaan rezim militer.

<sup>2</sup> Kevin Hewison, "Emerging Social Forces in Thailand", dalam Richard Robison dan David S.G. Goodman (ed.), *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonalds and Middle-class Revolution*. London: Routhledge, 1996, hal. 139. Argumen yang sama juga dikemukakan oleh Pasuk Phongpanichit, "Technocrats, Businessmen, and Generals: Democracy and Economic Policy-making in Thailand"; dan Anek Laothamatas, "The Politics of Structural Adjustment in Thailand: A Political Explanation of Economic Success", dalam Andrew J. MacIntyre dan Kanishka Jayasuriya (ed.), *The Dynamics of Economic Policy Reform in Southeast Asia and the Southwest Pacific*, Singapore: Oxford University Press, 1992.

Jika sebelumnya kelompok intelektual dan pengusaha diakomodasikan oleh pemerintah, sejak akhir tahun 1980-an kelompok tersebut nampak semakin mandiri. Demikian juga dengan "demokratisasi", yang sebelum itu menjadi isu atau perdebatan serius, karena Thailand (waktu itu: 1960-1970-an) dianggap belum siap menerapkannya,<sup>3</sup> maka sekarang ini demokrasi menjadi kebutuhan. Jika sebelumnya ancaman komunis selalu dikaitkan dengan masalah "persatuan nasional" dan stabilitas, maka sekarang ini sulit bagi pemerintah menerapkan alasan tersebut. Dimunculkannya kembali hal itu (ancaman komunis), tentunya tidak relevan dengan kondisi riil saat ini. Sebagai konsekuensinya, pemerintah semakin sulit menghambat proses demokratisasi yang terlanjur bergulir. Tidak ada pilihan lain bagi pemerintah untuk tidak mendorong proses tersebut, sehingga demokrasi secara penuh dapat diwujudkan.

Selain itu, kota Bangkok juga berkembang sangat pesat sebagai akibat dari urbanisasi dan *rural migration*. Bangkok bukan hanya menjadi satu-satunya kota metropolitan, tetapi juga menjadi barometer ekonomi dan politik. Posisi geografi yang strategis memungkinkan hal itu. Bertambah banyaknya jumlah pencari kerja di bidang konstruksi, industri manufaktur dan jasa membuat kota Bangkok menjadi lebih heterogen dan semakin kompleks.

Masyarakat kota dapat diklasifikasikan menjadi lima kelompok status sosial, yaitu elit lama, elit baru, kelompok menengah atas

<sup>3</sup> Pengaruh kelompok elite yang terdiri atas militer, birokrat, kaum intelektual, dan aristokrat cenderung pro-status quo dan memandang bahwa stabilitas politik sangat diperlukan agar kekacauan yang sering membahayakan bangsa tidak terjadi.

(terdiri atas kelompok menengah militer, administrator, pedagang, teknisi, dan profesional), kelompok menengah bawah (terdiri atas pekerja trampil, pegawai administrasi), dan kelompok bawah. Kelompok menengah ini menunjukkan ciri-ciri masyarakat urban yang mata pencahariannya nonpertanian dengan pendidikan modern minimal setaraf dengan SLTA ke atas dan memiliki penghasilan yang mencukupi. Kelompok menengah ini juga mempunyai kepentingan sosial dan ekonomi. Kecenderungan mereka mengadopsi nilai-nilai kehidupan politik Barat, mempengaruhi pandangannya tentang rezim authoritarian militer di Thailand.

Kontras dengan pandangan kelompok menengah, kelompok elit sangat pro-status quo. Namun, secara bertahap kecenderungan ini mulai berkurang. Hal ini dengan jelas dapat dikaji melalui peristiwa bulan Mei 1992. Tumbangnya junta militer pimpinan Suchinda Kaprayoon merupakan bukti kemenangan kelompok pro-demokrasi. Peran yang dimainkan oleh kelompok bisnis merupakan petunjuk jelas bahwa kekuatan sosial menjadi *driving force* dalam peristiwa tersebut. Elit militer yang mengalami friksi membuat faksi-faksi dalam militer. Diketahui bahwa faksi progresif cenderung mendukung perjuangan demokratisasi di Thailand. Kerja sama antara kekuatan-kekuatan sosial dan kelompok menengah, dan dukungan yang diberikan faksi militer progresif, tidak hanya menghasilkan kemenangan demokrasi, tetapi juga membuktikan kemantapan kekuatan sosial, khususnya kelompok bisnis dan intelektual dalam agenda politik Thailand.

Perubahan ekonomi dan sosial yang terjadi sejak tahun 1970-an itu tidak hanya meningkatkan sektor bisnis dan profesional, tetapi juga menghasilkan pembentukan ke-

lompok buruh industri yang melibatkan jutaan pekerja di perusahaan-perusahaan besar (1990). Kelompok pekerja di pabrik-pabrik juga berkembang pesat. Demikian pula pekerja di bagian transpor, komunikasi, dan konstruksi ikut meningkat jumlahnya. Tahun 1979, Thailand memiliki 141 asosiasi perdagangan, 111 di antaranya berlokasi di Bangkok. Besarnya jumlah tersebut disebabkan posisi ekonomi Thailand berubah dari orientasi eksport komoditi primer ke manufaktur. Perubahan pesat (selama kurun waktu 1970-1990) itu telah menghasilkan kompleksitas masyarakat Thailand. Hal ini dengan jelas dapat dilihat pada Tabel 2.

Selain oleh faktor internal, perubahan sosial-ekonomi Thailand juga dipengaruhi kekuatan eksternal, khususnya tahun 1960-an dan 1974, yaitu penempatan militer AS di Thailand. Perang Indocina menimbulkan kekhawatiran yang mendalam bagi AS. Penempatan pasukannya di Thailand sangat diperlukan untuk mencegah kemungkinan meluasnya pengaruh Indocina, khususnya kekuatan komunis. Jumlah pasukan yang ditempatkan itu terus bertambah. Meningkatnya jumlah tersebut diikuti oleh bertambahnya jumlah orang-orang Thailand yang bekerja untuk AS. Bersamaan dengan itu pula belanja AS untuk keperluan pasukan yang ditempatkan di Thailand ikut meningkat.

Secara ekonomi bertambah banyaknya jumlah penduduk Thailand yang bekerja baik di perusahaan asing maupun pangkalan AS berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan penduduk. Hal ini pada gilirannya juga berpengaruh terhadap peningkatan pendidikan masyarakat. Tahun 1960 jumlah mereka yang mengenyam pendidikan tinggi antara 25.000 sampai 30.000. Pada tahun yang sama beberapa perguruan tinggi di luar kota

Tabel 2

## KOMPLEKSITAS DAN PERUBAHAN MASYARAKAT THAILAND

Penduduk	38 juta (1970)	58 juta (1993)
Pertumbuhan penduduk rata-rata	3,3% (1970)	1,3% (1992)
Turis	0,8 juta (1972)	5,3 juta (1990)
Pendapatan per kapita	16.000 baht (1982)	44.095 baht (1991)
GNP per kapita	20.377 baht (1986)	43.484 baht (1991)
Jumlah kendaraan roda empat yang terdaftar	692.739 (1970)	7.964.969 (1991)
Surat kabar	22 (1968)	74 (1992)
Majalah	-	420 (1990)
Pemancar radio	105 (1970)	462 (1992)
Stasiun TV	5 (1968)	13 (1992)
Rumah sakit	203 (1970)	362 (1990)
Perguruan tinggi	8 (1970)	39 (1989)
Jumlah mahasiswa	55.315 (1970)	423.976 (1990)
Registered unions	200 (1978)	713 (1990)
Labour force	27 juta (1986)	32 juta (1991)

Sumber: Kevin Hewison, "Of Regimes, State and Pluralities: Thai Politics Enter the 1990s", dalam Kevin Hewison, Richard Robison dan Garry Rodan (ed.), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy, and Capitalism*, Sydney: Allen & Unwin, 1991, hal. 169. Kevin Hewison "Emerging Social Forces in Thailand: New Political and Economic Roles", dalam Richard Robison dan David S.G. Goodman (ed.), *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonalds and Middle-Class Revolution*, London: Routledge, 1996, hal. 141.

Bangkok juga didirikan. Namun demikian, hal yang paling penting dari hadirnya pasukan AS di Thailand tersebut adalah implikasi politik yang ditimbulkannya. Jika sebelum penarikan pasukan AS, pemerintah Thailand merasa aman, khususnya dari ancaman luar, maka setelah penarikan tersebut masalah persatuan nasional dan stabilitas politik menjadi sangat krusial sehingga hal ini menyebabkan kembalinya kekuasaan militer dalam politik dan pemerintahan tahun 1976.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Periode 1973-1976 merupakan era demokrasi di Thailand. Keberhasilan mahasiswa dalam menumbangkan rezim represif militer pimpinan Thanon Kittikachorn telah memungkinkan munculnya seorang sipil, Sanya Thammasak, sebagai Perdana Menteri. Ia adalah Rektor Universitas Thammasat dan mantan Ketua MA. Masa pemerintahan demokrasi itu berakhir dengan kudeta militer tahun 1976. Kondisi politik Thailand yang terus khaos yang disebabkan oleh semakin besarnya tuntutan mahasiswa akan perubahan politik, memperkuat alasan militer untuk merebut kembali tampuk pemerintahan.

Sejak periode itu militer mendapatkan kesempatan kembali untuk berkuasa. Terhadap kekuatan-kekuatan sosial seperti kaum intelektual, mahasiswa dan buruh yang menginginkan perubahan politik, pihak militer cenderung sangat represif dan otoriter.<sup>5</sup> Bahkan militer menyebut mereka itu sebagai alat komunis. Oleh sebab itu, sejak pertengahan tahun 1970-an dan awal 1980-an perhatian utama pemerintah Thailand terfokus pada penciptaan stabilitas nasional dan pembangunan ekonomi. Untuk mewujudkan dua obsesi ini, militer mengklaim pihaknya paling kompeten melakukannya.

<sup>5</sup>Menurut pakar politik Thailand, kecenderungan pemerintahan yang represif tersebut merupakan hasil dominasi sistem bureaucratic polity yang secara luas sangat berpengaruh terhadap masyarakat Thailand, khususnya lemahnya posisi masyarakat ketika berhadapan dengan pemerintah. Lihat Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*, Honolulu: East-West Center Press, 1966.

Sebagai akibatnya dominasi militer dalam politik tak dapat dielakkan lagi. Sebagian besar suksesi berlangsung secara inkonstitusional. Kesempatan sipil untuk tampil dalam suksesi kepemimpinan tersebut menjadi sulit karena sering dihambat oleh ambisi militer untuk berkuasa. Kecenderungan ini berlangsung sampai awal tahun 1992. Meskipun demikian bukan berarti perjuangan kekuatan-kekuatan sosial untuk mendorong demokratisasi menjadi melamban. Kepemimpinan Prem Tinsulanond (1980-1988), yang nota bene juga seorang militer ternyata banyak memberikan sumbangan positif, tidak hanya bagi peningkatan ekonomi Thailand, tetapi juga pembangunan politik. Dikatakan bahwa di bawah pemerintahannya, keterbukaan politik Thailand dapat dirasakan. Ia dianggap sebagai tokoh kharismatik yang telah memberikan kesempatan bagi munculnya pemimpin-pemimpin baru. Hal ini ditunjukkan melalui penolakannya ketika ia dicalonkan kembali sebagai Perdana Menteri (PM) untuk ketiga kalinya. Terpilihnya Chatichai Choonhavan sebagai PM dalam pemilu membuktikan dilaksanakannya salah satu elemen dari demokrasi politik.

Di bawah pemerintahannya dapat disaksikan pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat. Namun seiring dengan itu, korupsi juga melanda Thailand. Dalam kaitan ini, militer yang biasanya menggunakan alasan stabilitas untuk merebut kekuasaan, kali ini menggunakan isu korupsi untuk mengambil alih tampuk pemerintahan. Dengan kembalinya militer dalam politik ini sangat berpengaruh terhadap demokratisasi. Junta militer yang berkuasa berusaha menghambat demokratisasi melalui berbagai cara. Beberapa pasal dalam Konstitusi Thailand diubah, digantikan dengan pasal-pasal yang melindungi dan

menguntungkan junta militer yang sedang berkuasa. Hal yang paling menyolok adalah diubahnya pasal mengenai persyaratan untuk menjadi perdana menteri. Dengan cara ini dimaksudkan agar jalan Suchinda menuju kursi perdana menteri semakin mulus.

Meskipun junta militer hanya berkuasa dalam waktu yang sangat singkat, ia telah berhasil membentuk NPKC (*National Peace Keeping Council*), yaitu lembaga yang digunakan untuk mendukung rezim Suchinda. Seperti diketahui rezim ini pun akhirnya gagal dalam upayanya melestarikan kekuasaan militer. Khaos politik berkepanjangan yang bersumber dari meluasnya ketidakpuasan dan ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah, akhirnya mampu menumbangkan ambisi militer, khususnya yang didominasi Angkatan Kelas 5 Akademi Militer Chulachomklao. Dalam kaitan ini tumbangnya rezim junta militer Suchinda Kaprayoon tak dapat dilepaskan dari terobosan politik yang dilakukan Perdana Menteri sementara Anand Panyarachun. Melalui pemindahan beberapa pos-pos kunci yang sebagian besar dipegang Angkatan Kelas 5 itu, kekuatan militer menjadi terpolarisasi. Beberapa jenderal yang menduduki pos-pos kunci seperti *Supreme Commander* dan *Air Force Chief Marshal* Kaset Rojananin, mantan *Army Commander* Jenderal Issarapong Noonpakdi dan mantan *First Army Region Commander* Letjen Chainarong Noonpakdi dipindahkan ke posisi yang tidak terlalu menentukan. Demikian juga beberapa jenderal (mantan Asisten Komandan AD Jenderal Paiboon Hongsinglark, *Army Region Commander* Letjen Ariya Ukoskijt, *Army Region Commander* Letjen Pairoj Chan-urai) yang lulus tahun 1958 dari Akademi Militer Chulachomklao yang dianggap dekat dengan Suchinda dan

Issarapong juga dipindahkan ke pos yang lain, yang dianggap tidak terlalu menentukan. Anand juga memindahkan tiga komandan divisi yang terlibat langsung dalam Peristiwa Mei 1992, yaitu Mayjen Thitipong Jenuwat, Mayjen Phanom Jeenaviyarana dan Mayjen Suwinai Boroboonangkura. Pemindahan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi kekuatan Angkatan Kelas 5 dan memberikan kesempatan kepada Angkatan non-Kelas 5 lainnya untuk mengontrol militer.

Selain itu, agar kekuatan tidak terpusat pada Angkatan Kelas 5, angkatan dari kelas yang berbeda seperti kelas 11, 12 dan 13 ditempatkan pada posisi-posisi kunci. Demikian juga posisi personil militer yang ditempatkan di perusahaan-perusahaan seperti *the Express and Rapid Transit Authority* dan Telkom juga diganti.<sup>6</sup> Terobosan yang dilakukan Anand tersebut selain berhasil mengurangi kekuasaan militer, juga mampu menciptakan stabilitas ekonomi. Keputusannya untuk tidak mengizinkan anggota Senat terlibat dalam *state enterprises*, membawa konsekuensi logis bagi personil militer.<sup>7</sup> Itu berarti mereka tidak mungkin lagi tetap menjabat di perusahaan negara. Posisi Marshall Kaset Rojananin di perusahaan penerbangan internasional Thailand ikut terancam, karena ia adalah anggota Senat. Di bawah pemerintahan Anand, media massa baik cetak maupun elektronik mendapatkan kebebasannya. Stasiun TV meningkat jumlahnya. Media massa diberi keleluasaan untuk meliput ber-

rita tanpa intervensi pemerintah. Kebijakan ini berlaku efektif sejak bulan Juli 1992.

Terobosan politik yang dilakukan Anand itu ternyata memberikan dampak positif bagi demokratisasi. Hal ini semakin nyata ketika panglima angkatan bersenjata Thailand menyatakan bahwa militer tidak akan melakukan intervensi politik. Popularitas militer menurun drastis. Hal ini nampak jelas dalam pemilu tanggal 13 September 1992. Partai yang pro-militer (Sammakkhi Tham) kehilangan dukungan, sehingga akhirnya dibubarkan. Menurunnya peran militer dalam politik dan pemerintahan itu justru melapangkan jalan partai Demokrat menuju kemenangan. Tuntutan masyarakat akan terciptanya demokrasi politik setidaknya terpenuhi dengan terpilihnya Chuan Leekpai menjadi Perdana Menteri.

Selain faktor domestik sebagaimana diuraikan di atas, faktor eksternal seperti semakin terbukanya Thailand bagi dunia luar merupakan faktor penting lainnya yang ikut menentukan. Hubungan ekonomi yang terjalin antara Thailand dengan negara-negara lain, khususnya dengan AS dan negara-negara Barat, secara politik berpengaruh terhadap kemandirian kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat. Demikian juga gerakan demokratisasi yang berlangsung di Amerika Latin, Eropa Selatan, Eropa Timur, dan beberapa negara Asia seperti Pakistan, Filipina, Korea Selatan, dan Taiwan, secara politik ikut memberikan andil yang tidak kecil. *Demonstration effect* dan *pressure AS*<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Rodney Tasker, "Shifted Sideways: Many Generals Shifted in Military House-cleaning", *Far Eastern Economic Review*, 24 September 1992, hal. 4.

<sup>7</sup>Dikatakan bahwa 80 persen dari jumlah Senat: 270 berasal dari militer.

<sup>8</sup>Tekanan AS terhadap Thailand dalam hal demokratisasi ini nampak jelas ketika terjadinya gerakan pro-demokrasi tahun 1992. AS secara terbuka menggecam rezim Suchinda yang menggunakan kekerasan dalam menangani kaum demonstran. Sanksi

merupakan dua hal yang juga berpengaruh bagi perjuangan demokratisasi di Thailand.

## Menguatnya Kelompok Bisnis

Sistem *bureaucratic polity*<sup>9</sup> (masyarakat politik birokratik) yang mengedepan pada tahun 1960-an, secara berangsur-angsur surut bersamaan dengan meningkatnya industrialisasi dan berkembangnya kekuatan-kekuatan sosial. Dengan kata lain, dominasi birokrasi dalam politik dimungkinkan selama kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat sangat lemah. Jika model industrialisasi dan demokratisasi yang berlangsung di Barat mensyaratkan agar pemerintah tanggap ter-

---

ekonomi yang diberikan AS dan Australia serta pindahnya beberapa investor asing, menyebabkan *stock exchange* Thailand (SET) turun drastis, yaitu dari 832 menjadi 760.

<sup>9</sup> Masyarakat politik birokratik adalah suatu sistem politik yang menekankan bahwa kekuasaan dan partisipasi politik dalam pengambilan keputusan terbatas pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi, termasuk khususnya teknokrat. Dalam hal ini para pengambil keputusan tidak bertanggung jawab kepada kekuatan-kekuatan politik lain seperti partai-partai politik, kelompok-kelompok kepentingan atau organisasi kemasyarakatan. Berbagai tindakan yang didesain untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah berasal sepenuhnya dari dalam elit itu sendiri tanpa banyak memerlukan partisipasi atau mobilisasi massa. Kekuasaan tidak diakibatkan oleh artilerasi kepentingan sosial dan geografi di sekitar masyarakat. Lihat Fred W. Riggs, *op. cit.* Bandingkan juga dengan Karl D. Jackson, "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communications in Indonesia", dalam Karl Jackson dan Lucian Pye (ed.), *Political Power and Communications in Indonesia*. Berkeley: University of California Press, 1978, hal. 3. John L.S. Girling, *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies: Similarities, Differences and Prospects in the ASEAN Region*. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies, 1981.

hadap kepentingan bisnis dan kelas menengah, dalam model *bureaucratic polity* hal itu masih menjadi angan-angan. Untuk mengetahui latar belakang *bureaucratic polity* di Thailand, perlu kiranya dipahami juga tentang siapa yang menguasai bisnis di Thailand.

Sebagian besar anggota yang tercakup dalam kelompok bisnis adalah etnis Cina. Tahun 1940-an dan 1950-an jumlah mereka mencapai 70 persen. Mereka berasal dari keluarga petani dan pendidikan mereka tergolong tidak tinggi. Meluasnya gerakan nasionalisme<sup>10</sup> pada periode yang sama dan rentannya posisi mereka sebagai "warga" menyebabkan mereka harus merangkul para pejabat birokrasi dalam melakukan bisnisnya. Oleh sebab itu tidak mengherankan jika pada tahun 1972, 12 dari 16 bank komersial yang ada, direksinya adalah personil militer atau pemimpin politik.

Anek Laothamatas berpendapat model *bureaucratic polity* (BP) sebagaimana terdapat dalam kasus Thailand sebenarnya tidak bersifat unik, karena meskipun beberapa ne-

---

<sup>10</sup> Di bawah pemerintahan Phibul Songkram (1950-an) kebijakan baru yang disebut "Thaifikasi" mulai dikenalkan. Sebagai hasilnya adalah munculnya kecenderungan asimilasi etnis Cina dengan masyarakat Thai. Pembangunan kerja sama bisnis-birokrat meningkat bersamaan dengan kemenangan Partai Komunis Cina (1949). Kekhawatiran pemerintah Thailand terhadap gerakan subversif yang dilakukan imigran Cina menyebabkan digalakkannya kerja sama antara Thai dan etnis Cina. Perkawinan antara penduduk asli dan etnis Cina merupakan satu program yang dapat dikatakan berhasil di Thailand. Itu terbukti dengan semakin banyaknya perkawinan antar mereka. Dikatakan juga bahwa Dinasti Cakri juga merupakan hasil dari perkawinan campuran tersebut. Lihat John L.S. Girling, *Thailand: Society and Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1984, hal. 76.

gara seperti Indonesia, Pakistan, Bangladesh dan Brazilia tidak menyebutkan istilah *bureaucratic polity*, hal yang sama dialaminya juga. Dalam konteks Indonesia, Karl D. Jackson dan John Girling menyatakan bahwa negeri ini dapat digolongkan ke dalam BP.<sup>11</sup> Hamzah Alavi, seorang pendukung neo-Marxis mengatakan bahwa setelah masa penjajahan, Pakistan dan Bangladesh dapat diklasifikasikan ke dalam *strong military-bureaucratic oligarchies*, yang secara relatif independen dari kelas yang berkuasa -- borjuis internasional, borjuis lokal dan kelas tuan tanah.<sup>12</sup> Demikian juga dengan Brazil pertengahan tahun 1970-an, menurut Peter Evan, meskipun negara ini memiliki faksi borjuis yang dominan, mereka tidak berada pada posisi yang menentukan dalam kebijakan pemerintah dan tidak mengawasi pelaksanaan birokrasi.<sup>13</sup>

Secara historis munculnya BP di Thailand dimungkinkan karena negara ini tidak mengalami penjajahan. Absennya gerakan nasionalisme yang sungguh-sungguh mengakar dalam masyarakat membuat partisipasi politik rakyat tidak muncul di Thailand. Tumbangnya monarki absolut (1932) merupakan hasil kerja sekelompok militer dan birokrat dan bukannya suatu gerakan yang melibatkan masyarakat secara luas.

<sup>11</sup> Karl Jackson, *op. cit.*; John L.S. Girling, 1981, *op. cit.*

<sup>12</sup> Hamzah Alavi, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh", *New Left Review*, 74 (Juli-Agustus 1972), hal. 59-81.

<sup>13</sup> Peter Evan, "Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurs and Class Formation in Dependent Capitalist Development", dalam Michael Burawoy dan Theda Skocpol (ed.), "Marxist Inquiries: Studies of Labour, Class, and State", *American Journal of Sociology*, 88 (1982), hal. 217.

Namun, sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa pembangunan ekonomi yang berlangsung sangat pesat menyebabkan tumbuh dan berkembangnya kekuatan-kekuatan sosial baru dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan ini tak dapat dinafikkan begitu saja oleh negara/pemerintah. Permasalahannya adalah apakah pasca 1977, pemerintah Thailand cenderung meninggalkan model BP. Hal ini menjadi sangat krusial mengingat kuatnya BP akan menghambat kekuatan-kekuatan sosial yang ada. Bahkan model BP ini masih diperdebatkan oleh beberapa pakar politik Thailand. Menurut Chai-anan Samudavanidja, Sukhumbhan Paribatra, dan Suchit Bubongkarn, Thailand sampai dengan menjelang akhir tahun 1980-an masih menunjukkan kecenderungan kuat melaksanakan BP. Kekuatan-kekuatan sosial waktu itu masih belum *integrate* dan rentan terhadap kooptasi pemerintah. Sementara itu militer mendapatkan supremasinya, meskipun secara eksplisit tidak harus membentuk rezim authoritarian.

Namun pendapat itu ditentang oleh Ansil Ramsay, Pisan Suriyamongkol, dan James Guyot yang mengatakan bahwa Thailand secara fundamental telah berubah.<sup>14</sup> Pisan dan Guyot menegaskan bahwa birokrasi tidak lagi menjadi dominasi elit yang berkuasa karena munculnya kekuatan-kekuatan sosial baru di dalamnya. Meskipun sampai akhir tahun 1987, Thailand masih menjalankan "semi demokrasi", kecenderungan untuk me-

<sup>14</sup> Ansil Ramsay, "Thai Domestic Politics and Foreign Policy", in Karl D. Jackson, Sukhumbhan Paribatra, dan J. Soedjati Djiwandono (ed.), ASEAN, hal. 30-51. Pisan Sriyamongkol dan James Guyot, *The Bureaucratic Polity at Bay*. Bangkok: Graduate School of Public Administration, the National Institute of Development Administration, tidak ada tanggal.

ninggalkan model BP sangat kuat terbukti dengan terbaginya kekuasaan politik antara elit yang berkuasa dengan kelompok bisnis dan kelas menengah.

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Patcharee Thanami melihat bahwa kebijakan ekonomi tahun 1960-an dapat dijelaskan melalui "*triple alliance*" model, yaitu pembuatan keputusan ekonomi tidak lagi didominasi elit birokrasi militer, tetapi oleh elit pemerintah bersama-sama dengan kapitalis lokal dan luar negeri. Yang menjadi pokok permasalahan dari perdebatan itu adalah asal-usul hubungan antara pemerintah dan kekuatan-kekuatan sosial yang ada. Pertanyaannya adalah sejauh mana pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam pembuatan keputusan publik. Apakah kekuatan-kekuatan itu independen, dalam arti tidak dapat dipengaruhi pemerintah atau sebaliknya pemerintah justru mengawasi kekuatan-kekuatan itu. Jika kekuatan-kekuatan tersebut diawasi negara, bagaimana bentuk pengawasannya itu.

Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu kiranya dibahas peranan politik asosiasi bisnis, yang belakangan ini mengantikan kedudukan kelompok mahasiswa yang dalam sejarah politik Thailand merupakan elemen penting kekuatan-kekuatan sosial (KKS) di Thailand. Sejak tahun 1970-an asosiasi perdagangan dan kamar dagang telah berkembang dan sangat aktif melaksanakan kegiatan-kegiatannya. Tahun 1975 terdapat 75 asosiasi perdagangan di Bangkok. Tahun 1979 jumlah ini meningkat menjadi 124, dan tahun 1987 mencapai 177. Menariknya bahwa kamar dagang di propinsi-propinsi juga meningkat jumlahnya. Bila tahun 1979 hanya ada satu kamar dagang di empat propinsi, tahun 1987 meluas ke seluruh propinsi (72 propinsi).

Pada waktu yang bersamaan pemerintah mendirikan JPPCCS (*the Joint Public and Private Sector Consultative Committees*) baik di tingkat pusat maupun di tingkat propinsi. Di tingkat pusat, badan ini dipimpin langsung oleh perdana menteri. Sedangkan perwakilan dari asosiasi-asosiasi penting seperti TCC (*the Thai Chambers of Commerce*), Asosiasi Banker Thailand (*the Thai Bankers Association: TBA*), dan Federasi Industri Thailand (*the Thai Federation Industries: FTI*) duduk sebagai pengurus JPPCCS. Pada tingkat propinsi, JPPCCS dipimpin oleh gubernur. Sementara itu asosiasi-asosiasi yang ada di propinsi seperti kamar dagang, atau cabang federasi industri Thailand, atau klub *bankers* juga ikut dalam kepengurusan tersebut.

Jika kelompok bisnis ini adalah semata-mata ciptaan pemerintah atau telah dikooperasi oleh pemerintah, sehingga tidak dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah, maka benar kiranya jika dikatakan bahwa *bureaucratic polity* masih dilaksanakan di Thailand. Sebaliknya, jika asosiasi bisnis itu independen dari pengaruh pemerintah, dan tentunya juga efektif dalam mempengaruhi kebijakan publik, cukup beralasan jika disimpulkan bahwa pemerintah telah memasuki fase baru yang sangat signifikan, yaitu keluar dari model *bureaucratic polity*.

Bertolak dari asumsi itu, menurut Anek,<sup>15</sup> Thailand tergolong negara yang melaksanakan "korporatisme liberal". Alasannya adalah karena sejak akhir tahun 1970-an asosiasi bisnis telah memiliki otonomi. Bersamaan dengan itu pula KKS menjadi semakin efektif. Asosiasi bisnis, misalnya, telah melaku-

<sup>15</sup> Anek Laothamatas, *op. cit.*, hal. 12.

kan peran penting dalam mengambil inisiatif pembentukan JPPCC sehingga menjadi wahana atau alat komunikasi antara pemerintah dan masyarakat bisnis sejak awal tahun 1980-an. Beberapa kasus juga menunjukkan bahwa kemampuan kelompok bisnis ini baik dalam berinisiatif, mengubah kebijakan, maupun memblokir kebijakan sangat nampak. Belakangan ini pemerintah juga cenderung mengutamakan pertimbangan atau gagasan-gagasan legislatif. Oleh sebab itu, keberadaan korporatisme dalam konteks legal dan kelembagaan antara pemerintah dan kelompok bisnis, dapat dikatakan tidak mengganggu otonomi dan peran (bisnis) dalam proses penentuan kebijakan publik. Hal ini disebabkan asosiasi bisnis tidak hanya menghargai otonomi kelompok, tetapi juga menghormati kompetisi antarkelompok. Dikatakan bahwa hubungan antara pemerintah dan bisnis juga mengarah pada sistem korporatis, dalam arti bahwa sistem itu cenderung liberal daripada korporatisme authoritarian. Meskipun fungsi kedua model korporatisme (liberal dan authoritarian atau negara) ini men-syaratkan peran pemerintah, keduanya berbeda, khususnya dalam tingkat ketergantungan, apakah KKS itu subordinat atau otonom terhadap pemerintah.

Korporatisme liberal ditandai dengan tingginya tingkat otonomi dan spontanitas dan juga peran sentral KKS dalam penciptaan dan pelaksanaan perwakilan kelompoknya. Sebaliknya, korporatisme authoritarian ditandai dengan tingkat ketergantungannya yang tinggi kepada pemerintah. Kedudukan KKS tidak sebagai mitra, melainkan sebagai bawahan pemerintah. KKS dalam sistem ini lebih merupakan perpanjangan tangan pemerintah, karena semua kebutuhannya dilengkapi oleh pemerintah. Meskipun kenyataan-

nya korporatisme liberal banyak tumbuh di negara Barat, tidak tertutup kemungkinan bahwa korporatisme bisnis-pemerintah di Thailand muncul sebagai korporatisme liberal.

Secara ekonomi Thailand telah meninggalkan model BP. Hal ini dimungkinkan karena kelompok bisnis yang terorganisasi itu telah membentuk KS (kekuatan sosial) yang secara politik efektif. Selain itu, kebijakan pemerintah tidak lagi hanya ditentukan oleh elit birokrat. Masyarakat bisnis yang terorganisasi secara signifikan sangat berpengaruh, khususnya terhadap pembangunan ekonomi. Adapun organisasi bisnis, kamar dagang, dan asosiasi perdagangan di Bangkok yang utama meliputi:<sup>16</sup>

### 1. Peak Business Organizations

- The Board of Trade
- The Thai Chamber of Commerce (TCC)
- The Association of Thai Industries (ATI)/ The Federation Thai Industries
- The Thai Bankers Association (TBA)
- The Mining Industry Council
- Nonjuridical Peak Organizations

### 2. Foreign Chambers of Commerce

### 3. Trade Associations

- Agricultural Export Associations
- Industry Associations
- Tourist-Industry Associations
- Financial Associations
- Domestic Trade and Industry Associations

Melalui kerja sama politik dan ekonomi, kelompok bisnis ikut memprakarsai atau mendorong agar strategi ekonomi nasional lebih berorientasi ekspor. Baik di tingkat nasional maupun propinsi kelompok bisnis, seperti

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 47.

kamar dagang, ikut mendorong pembangunan ekonomi. Mereka selain berkepentingan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi terus berkembangnya pembangunan ekonomi, juga melakukan perbaikan ekonomi dan bisnis bagi kelancaran perdagangan atau industri. Aktivitas ini bisa meliputi investasi di sektor infrastruktur, penelitian dan pengembangan kualitas produk, promosi, publikasi dan lain-lain. Secara umum upaya tersebut cukup mahal dan secara administratif juga cukup sulit sehingga tidak mungkin dilakukan oleh perseorangan. Pemerintah juga belum tentu dapat membantu aktivitas tersebut. Asosiasi bisnis di Thailand harus memulainya sendiri. Untuk itu bisa dilakukan dengan cara mengolah sumber yang ada dan memanfaatkan pengetahuan anggotanya.

Dalam hal kedekatan hubungan pemerintah dan kelompok bisnis, Thailand lebih mirip dengan Korea Selatan, Taiwan dan Singapura. Jika asosiasi bisnis di negara NICs tahun 1960-an dan 1970-an memiliki pengaruh yang tidak terlalu menonjol terhadap kebijakan ekonomi, bahkan kurang berpengaruh terhadap strategi pembangunan yang berlangsung, kelompok bisnis di Thailand telah memainkan peran yang sangat substansial dalam membentuk strategi baru pembangunan ekonomi dan dalam mendorong perubahan politik. Hal ini ditandai dengan banyak orang-orang yang memiliki latar belakang bisnis menjadi anggota parlemen dan kabinet (lihat Tabel 3, 4 dan 5).

Hal penting lainnya yang perlu juga dikemukakan adalah kenyataan bahwa kelompok bisnis ini lebih menyukai sistem demokrasi parlementer daripada rezim authoritarian militer. Menurut Anderson, sistem parlementer cocok untuk mewakili kepentingan kelompok bisnis dan elemen kekuatan sosial

lainnya.<sup>17</sup> Oleh sebab itu, kelompok bisnis dan kelompok menengah berjuang keras untuk memenangkan pemilu dan mendapatkan kursi di parlemen. Sistem parlementer juga menguntungkan bagi kelompok bisnis, karena melalui sistem ini pengusaha bisa memberikan dukungan finansial kepada partai dan sebaliknya ia mengharapkan dukungan partai di parlemen. Sistem parlementer juga diharapkan dapat mengurangi demonstrasi dan pemogokan.

Namun demikian kelompok bisnis ini masih menghadapi kendala, khususnya dalam mendorong demokratisasi di Thailand. Kendala yang dihadapi selain masalah deentralisasi politik yang belum berjalan seperti yang diharapkan, juga masalah patronase dan politik uang (termasuk praktek *vote buying*). Kepemimpinan pengusaha dalam pembangunan propinsi tidak hanya terbatas pada masalah ekonomi. Kamar dagang di propinsi, misalnya, menghadapi politik ekonomi yang didominasi Pusat. Mengingat masih kuatnya sentralisasi pembuatan kebijakan di Bangkok, pengusaha propinsi merasa perizinan yang dimintanya cenderung mengalami kelambanan dan urusannya menjadi sangat kompleks. Meskipun dalam pertemuan JPPCC tahun 1983, kamar dagang Thailand mengajukan usul agar pemerintah mendelegasikan kewenangannya kepada propinsi, agaknya proses tersebut belum dapat dilaksanakan. Sebagai hasilnya, pemerintah membolehkan sejumlah prosedur yang berkaitan dengan urusan bisnis dapat dilakukan langsung di propinsi.

<sup>17</sup> Ben Anderson, "Withdrawal Symptoms: Social and Cultural Aspects of the October 6 Coup", *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, July-September 1977, hal. 9.

Tabel 3

## KOMPOSISI ANGGOTA PARLEMEN, 1933-1986

Number of election	Month, date and year of election	Businessmen	Bureaucrats & retired Bureaucrats	Lawyers	Journalist	Physician & Pharmacist	Farmer	Teacher & Professor	Others	Total
1	November 15, 1933	15	27	21	3	2	8	-	2	78
2	November 7, 1937	18	47	15	1	2	5	2	1	91
3	November 12, 1938	20	36	24	3	-	7	-	1	91
4	January 6, 1946	20	43	17	2	1	7	1	5	96
5	August 5, 1946	9	50	15	-	-	4	1	3	82
6	January 29, 1948	22	34	28	3	-	6	-	6	99
7	June 5, 1949	7	4	6	-	-	1	1	2	21
8	February 26, 1952	25	34	44	1	3	4	5	7	123
9	February 25, 1957	42	46	44	2	-	11	5	10	160
10	December 15, 1957	44	42	37	8	3	13	5	8	160
11	February 10, 1969	100	45	35	3	4	12	3	17	219
12	January 26, 1975	93	33	47	10	6	23	20	37	269
13	April 4, 1976	82	62	33	6	10	16	24	46	279
14	April 22, 1976	112	55	41	2	5	26	22	38	301
15	April 18, 1983	124	33	33	NA	6	14	NA	114	324
16	July 27, 1986	186	48	44	2	8	7	28	24	347

Sumber: Pisan Suriyamongkol, *Institutionalization of Democratic Political Processes in Thailand: A Three-Pronged Democratic Polity*. Bangkok: Arunee, Indrasuksri, 1988, hal. 37.

Tabel 4

**KOMPOSISI ANGGOTA PARLEMEN, 1933-1986**  
(Dalam persen)

Number of election	Month, date and year of election	Businessmen	Bureaucrats & retired Bureaucrats	Lawyers	Journalist	Physician & Pharmacist	Farmer	Teacher & Professor	Others	Total
										amount
1	November 15, 1933	19,2	34,6	26,9	3,8	2,6	10,3	-	2,6	100,0
2	November 7, 1937	19,8	51,7	16,5	1,1	2,2	5,5	2,2	1,1	100,0
3	November 12, 1938	22,0	39,6	26,4	3,3	-	7,7	-	1,1	100,0
4	January 6, 1946	20,8	44,8	17,7	2,1	1,0	7,3	1,0	5,2	100,0
5	August 5, 1946	11,0	61,0	18,3	-	-	4,9	1,2	3,6	100,0
6	January 29, 1948	22,2	34,3	28,3	3,0	-	6,1	-	6,1	100,0
7	June 5, 1949	33,3	19,0	28,6	-	-	4,8	4,8	9,5	100,0
8	February 26, 1952	20,3	27,6	35,8	0,8	2,4	3,3	4,1	5,7	100,0
9	February 25, 1957	26,3	28,8	27,5	1,3	-	6,9	3,1	6,2	100,0
10	December 15, 1957	27,5	26,3	23,1	5,0	1,9	8,1	3,1	5,0	100,0
11	February 10, 1969	45,7	20,5	16,0	1,4	1,8	5,5	1,4	7,7	100,0
12	January 10, 1969	34,6	12,3	17,5	3,7	2,2	3,6	7,4	13,7	100,0
13	April 4, 1976	29,4	22,2	11,8	2,2	3,6	5,7	8,6	16,5	100,0
14	April 22, 1976	37,2	18,3	13,6	0,7	1,7	8,6	7,3	12,6	100,0
15	April 18, 1983	38,3	10,2	10,2	NA	1,9	4,3	NA	35,2	100,0
16	July 27, 1986	53,6	13,8	12,7	0,6	2,3	2,0	8,1	6,9	100,0

Sumber: Pisan Suriyamongkol, *Institutionalization of Democratic Processes in Thailand: A Three-Pronged Democratic Polity*, Bangkok: Arunee, Indrasuksri, 1988, hal. 38.

Tabel 5

## KOMPOSISI ANGGOTA KABINET, 1933-1988

Head of Government	Month, Date, Year in office	Total cabinet members	Bureaucrat or others	Businessmen	Per cent	
					(1)	(2)
30 Sarit	2-5-1963 to 12-8-1963	14	14	0	100	0
31 Thanom I	12-9-1963 to 3-11-1968	18	17	1	94.4	5.6
32 Thanom II	3-7-1969 to 11-17-1971	25	24	1	96.0	4.0
33 Thanom III	12-18-1972 to 10-14-1973	28	25	3	89.3	10.7
34 Sanya I	10-14-1973 to 5-22-1974	28	24	4	85.7	14.3
35 Sanya II	5-27-1974 to 1-26-1975	31	28	3	90.3	9.7
36 Seni	2-21-1975 to 3-13-1975	30	22	8	73.3	26.7
37 Kukrit	3-17-1975 to 4-20-1976	27	11	16	40.7	59.3
38 Seni	4-21-1976 to 10-6-1976	31	20	11	64.5	35.5
39 Thanin	10-22-1976 to 10-20-1977	17	15	2	88.2	11.8
40 Kriangsak I	11-12-1976 to 5-23-1979	33	31	2	93.9	6.1
41 Kriangsak II	5-24-1979 to 2-10-1980	43	34	9	79.1	20.9
42 Kriangsak III	2-10-1980 to 2-19-1980	38	33	5	86.8	13.2
43 Prem I	3-12-1980 to 1-22-1981	37	20	17	54.1	45.9
44 Prem II	1-22-1981 to 12-19-1981	40	28	12	70.0	30.0
45 Prem III	12-19-1981 to 4-18-1983	41	24	17	58.5	41.5
46 Prem IV	5-7-1983 to 8-11-1986	44	23	21	52.3	47.7
47 Prem V	8-11-1986 to 4-29-1988	45	14	31	31.1	68.9

Sumber: Pisan Suriyamongkol, *Institutionalization of Democratic Political Processes in Thailand: A Three-Pronged Democratic Polity*, Bangkok: Arunee, Indrasuksri, 1988, hal. 38.

Selain itu pengusaha propinsi juga dikenai bunga bank yang tinggi ketimbang pengusaha Bangkok. Oleh sebab itu, beberapa kamar dagang mengirimkan surat pernyataan keberatan kepada pihak bank (baik swasta maupun bank sentral dan TBA) tentang perlakuan tidak adil tersebut. Seperti diketahui sukses yang dicapai dalam menekan sistem desentralisasi ini masih sangat terbatas. Demikian juga dengan sistem patronase. Meskipun dikatakan bahwa sistem itu telah berkurang selama periode semi-demokrasi (1973-1988), bukan berarti itu sudah lenyap, karena ternyata dengan masih diperaktekkannya sistem tersebut membuat proses demokrasi berjalan kurang lancar. Hal ini terbukti dengan muncul dan tenggelamnya periode demokrasi tahun 1973-1996. Pada tataran empiris ditunjukkan bah-

wa para pengusaha lebih mementingkan kebutuhan ekonominya ketimbang perubahan politik. Pertimbangan bisnis tersebut menyebabkan pengusaha sangat kalkulatif memikirkan kesinambungan usahanya. Alasan itulah yang melatarbelakangi mengapa mereka tetap mendukung pemerintahan authoritarian militer. Penjelasan ini sangat relevan, khususnya sampai awal tahun 1992.

Kendala lainnya adalah politik uang. Masih besarnya kesenjangan sosial-ekonomi penduduk di Bangkok dan wilayah Thailand lainnya yang masih terbelakang (Thailand Timur Laut dan Thailand Utara), menyebabkan pembelian suara di wilayah tersebut tetap berlangsung. Meskipun peraturan yang melarang praktik itu telah dibuat dan badan pengawas pemilu indepen-

Tabel 6

## JUMLAH MAHASISWA DAN LOKASI UNIVERSITAS

Nama Universitas	Jumlah Mahasiswa Tahun 1972	Didirikan	Lokasi
Chulalongkorn	12.450	1916	Bangkok
Thammasat	9.148	1933	Bangkok
Mahidol	3.901	1942	Bangkok
Kasersart	6.007	1943	Bangkok
	262	1943	Bangkok
Silapakorn	15.979	1954	Bangkok
<i>College of Education</i>	-		
Chiang Mai	7.236	1964	Chiang Mai
Khonkaen	1.649	1964	Khonkaen
Songkla Nakarin	788	1967	Songkla dan Pattani
Ramkamhaeng	28.611	1971	Bangkok
Total	86.031		

Sumber: Ross Prizzia, *Thailand in Transition: The Role of Oppositional Forces*, University of Hawaii Press, 1985, hal. 39.

den (*poll watch*) telah dibentuk, aktivitas jual-beli suara dalam pemilu ini belum juga ditinggalkan. Selain terlibat langsung dalam politik, pengusaha juga bisa mendanai politisi yang dianggap bisa mewakili aspirasinya. Dalam kaitan ini nampak jelas bahwa uang bisa "bicara" banyak. Dalam arti harapan untuk membangun demokrasi di Thailand pada akhirnya kandas oleh ambisi atau kepentingan pribadi untuk memenangkan partai tertentu dalam pemilu.

## Kaum Intelektual

Berbeda dengan India, Thailand pada dasarnya tidak memiliki tradisi riil aktivitas mahasiswa. Jika awal tahun 1900-an mahasiswa di India melakukan protes terhadap kasus Bengal (1905), pada tahun yang sama mahasiswa di Thailand belum mempunyai aktivitas yang sangat berarti berkaitan dengan politik. Selain itu, mahasiswa di Thailand jumlahnya sangat kecil dan tidak terlalu peka terhadap masalah-masalah politik. Hal ini juga didukung oleh sistem monar-

ki absolut yang tidak memungkinkan tumbuhnya kepekaan tersebut. Pihak kerajaan mengubah status sekolah tinggi menjadi universitas dan untuk pertama kalinya memberi nama Universitas Chulalongkorn untuk mengenang Raja Chulalongkorn.

Setelah tumbangnya monarki absolut (1932), ide liberal mulai dikenalkan di perguruan tinggi. Tahun 1933, didirikan universitas moral dan ilmu politik. Nama ini belakangan diubah menjadi universitas ilmu moral (*University of Moral Science*), yaitu Universitas Thammasat pada tahun 1952. Kurikulum mata pelajaran yang diberikan meliputi *humanities*, khususnya ilmu politik dan hukum. Tahun 1942, *the Faculty of Medicine* dipisahkan dari Universitas Chulalongkorn dan diubah menjadi Universitas Mahidol. Tahun 1943 berdiri Universitas Kasersart yang mengembangkan spesialisasi bidang pertanian dan kehutanan. Pada tahun yang sama didirikan Universitas Silapakorn, yang khusus mendalami arsitektur dan kescian. Tahun 1954, didirikan *the College of Education* atau semacam IKIP di Indonesia,

Tabel 7

## KEUATAN-KEUATAN SOSIAL DI THAILAND

No.	Nama	Aktivitas	Sumber Daya	Kendala
1.	Kelompok Pengusaha terdiri atas: Thai Chambers of Commerce, The Association of Thai Industry, The Thai Bankers Association	Ekonomi	Modal	Seringnya terjadi interupsi militer dalam politik; masih berlangsungnya politik uang. Organisasi yang ada belum betul-betul independen.
2.	Mahasiswa, Kaum Intelektual	Pendidikan	Gagasan, pemikiran	Menginginkan perubahan politik secara cepat. Tidak memiliki basis yang kuat.
3.	Media Massa	Pemberitaan	Informasi	Kemampuan pers dalam mempengaruhi opini publik tak jarang mengganggu proses demokrasi.
4.	Buruh	Pekerjaan	Tenaga kerja	Peraturan yang ada telah membatasi ruang gerak buruh; hubungan antara pemilik modal dan buruh tidak bersifat kemitraan.
5.	Petani	Pertanian	Pemilik, penggarap	Tidak memiliki organisasi yang solid.
6.	LSM	Sosial, ekonomi, politik	Ketrampilan, jasa (pendidikan nonformal)	Tidak memiliki akses ke kekuasaan

yang diarahkan untuk *training* guru, administrator sekolah, dan pekerja penelitian pendidikan. Model IKIP ini akhirnya meluas di Bangkok dan juga di beberapa propinsi di Thailand (lihat Tabel 7).

Tidak semua universitas tercatat dalam kementerian pendidikan. Universitas-universitas seperti Chulalongkorn, Thammasat, dan Silapakorn berada di bawah kewenangan hukum kementerian pendidikan. Sedangkan Universitas Kasersart tercatat pada kementerian pertanian. Universitas Mahidol tercatat pada kementerian kesehatan. Tahun 1963 semua universitas mendapat status legal dari pemerintah. Bersamaan dengan itu pula didirikan Dewan Pendidikan Nasional sebagai koordinator aktivitas semua universitas.

Dari semua universitas tersebut Chulalongkorn merupakan yang terlengkap yang menawarkan hampir semua bidang studi. Namun demikian, belakangan ini semua universitas yang ada di Thailand telah mencantumkan bidang *humanities*. Tabel 6 juga menunjukkan bahwa kota Bangkok masih menjadi favorit dan menduduki peringkat atas dalam jumlah lulusannya (90 persen). Pengaruhnya jelas, yaitu ikut meningkatkan arus urbanisasi yang pada dasarnya cenderung terus membesar itu. Heterogenitas dan kompleksitas kehidupan metropolitan Bangkok menciptakan masyarakat urban yang tanggap terhadap masalah politik. Hal ini pada gilirannya juga mempengaruhi persepsi masyarakat berpendidikan di Bangkok terhadap kebijakan pemerintah.

Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika mahasiswa Chulalongkorn dan Thammasat menjadi motor penggerak dalam demonstrasi memprotes kebijakan politik pemerintah. Kepentingan politik mahasiswa meningkat sejak tahun 1951, yaitu ketika mereka berperan sebagai *watchdog* dalam pemilu di bawah pemerintahan Phibul Songkram. Kesan-daran politik mahasiswa ini semakin dalam, khususnya di bawah pemerintahan represif Thanom-Prapas. Mahasiswa menuntut dibentuknya konstitusi baru, diakhirinya korupsi, dan dikendalikannya kenaikan harga. Tuntutan tersebut berakhir dengan meletusnya gerakan yang diprakarsai mahasiswa tahun 1973. Peristiwa ini menjadi tonggak sejarah yang menandai bergesernya pendulum politik Thailand. Ada tiga kekuatan utama yang memainkan peran penting dalam gerakan tersebut, yakni mahasiswa kaum intelektual, faksi dalam militer, dan raja.

Dengan berperan sebagai kontrol sosial, mahasiswa Thailand melakukan beberapa aktivitas politik seperti demonstrasi anti-Perancis tahun 1940, aksi mahasiswa melawan angkatan darat tahun 1945, memprotes pemilu yang kotor tahun 1957, dan demonstrasi melawan undang-undang darurat. Meningkatnya jumlah mahasiswa juga menjadi indikator penting bagi terjadinya demokratisasi di Thailand. Tahun 1970 jumlah mahasiswa mencapai 55.315. Jumlah ini bertambah besar tahun 1982, yaitu mencapai 752.771.<sup>18</sup> Namun, dari beberapa aktivitas tersebut, gerakan mahasiswa tahun 1973 merupakan yang paling "berhasil" dalam mengubah format politik di Thailand. Hal ini

selain disebabkan oleh terorganisasinya mahasiswa dalam bentuk NSCT (*the National Student Center of Thailand*: 1970) dan FIST (*the Federation of Independent Students of Thailand*), juga karena gerakan ini mendapat dukungan penuh kelompok buruh. Selain buruh, dukungan faksi militer progresif juga ikut menentukan kemenangan gerakan mahasiswa tersebut.

Sejarah Thailand juga mencatat bahwa mahasiswa dan kaum intelektual merupakan pendukung diterapkannya sistem demokrasi parlementer. Hal ini menunjukkan bahwa bukan hanya kelompok bisnis saja yang sangat berkepentingan dengan kesinambungan sistem parlementer, tetapi juga kelompok mahasiswa dan intelektual. Mahasiswa Thailand dan NSCT memilih masyarakat lapisan paling bawah sebagai target sasarannya. Hal ini bisa dilihat dari program yang dilaksanakannya, seperti memberikan pendidikan demokrasi kepada masyarakat, khususnya yang tinggal di propinsi dan daerah terpencil. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat di propinsi dan daerah terbelakang itu sadar akan implikasi politik diterapkannya institusi demokrasi.

Meskipun sumbangan mahasiswa dan kaum intelektual ini sangat besar terhadap perubahan politik Thailand, bukan berarti hal ini tanpa halangan. Seperti diketahui "keberhasilan" mahasiswa dalam menciptakan keterbukaan politik (1973-1976) akhirnya kandas dengan kembalinya militer dalam pemerintahan. Hal ini selain membuktikan bahwa sukses yang diraihnya itu sangat cepat, juga menunjukkan bahwa mahasiswa dan kaum intelektual tidak memiliki kekuatan politik. Oleh sebab itu, mereka tidak mempunyai prospek meskipun secara politik mereka itu berhasil. Tanpa adanya jaminan

<sup>18</sup> Pisan Suriyamongkol, *Institutionalization of Democratic Political Processes in Thailand: A Three-Pronged Democratic Polity*. Bangkok: Arunee Indra Sukri, 1988, hal. 22-23.

khusus, mereka tidak akan berhasil -- bahkan dengan jaminan pun mereka perlu ber Aliansi dengan pihak authoritarian. Dengan kata lain, gerakan demokratisasi tahun 1973 "berhasil" dalam menumbangkan dominasi kekuasaan militer, tetapi gagal dalam mempertahankan norma-norma dan praktik demokrasi ketika sayap kanan (militer) melakukan serangan balik untuk mengambil alih kendali pemerintahan.

## Media Massa

Seperti dapat dilihat pada Tabel 2, jumlah media baik elektronik maupun cetak terus bertambah. Thailand merupakan salah satu negara yang memiliki kebebasan pers yang cukup tinggi dibandingkan dengan negara tetangganya di ASEAN. Kebebasan ini khususnya sangat dirasakan sejak tahun 1992 bersamaan dengan semakin meningkatnya pelaksanaan demokratisasi di Thailand. Di bawah pemerintahan Anand, dekrit yang menyatakan bahwa media massa di Thailand memiliki hak sepenuhnya untuk melaporkan berita tanpa intervensi pemerintah. Ini berarti diakhirnya masa pengawasan pemerintah terhadap pers dan media massa.

Peran media elektronik seperti TV dan media cetak belakangan ini sangat menonjol, khususnya sejak tahun 1992. Gerakan demokratisasi tahun 1992 tak dapat dipisahkan dari peran penting yang dimainkan media massa Thailand. Banyak kalangan menilai bahwa gerakan demokratisasi itu memiliki kedalaman substansi politik dibandingkan dengan tahun 1973. Hal ini sebagian karena kecenderungannya untuk mengubah sistem politik Thailand lebih permanen, yaitu dalam hal membangun kembali demokrasi di Thailand. Selain kelompok bisnis dan

kelas menengah yang menjadi pelopor gerakan itu, dukungan masyarakat pers ikut mempercepat tumbangnya rezim junta militer waktu itu. Melalui pemberitaan-pemberitaannya di media massa, rakyat mendapatkan informasi yang paling aktual mengenai kondisi politik di negerinya. Oleh sebab itu, peran pers ikut membantu meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap politik.

Berkenaan dengan gerakan demokratisasi tahun 1992, pers membuat publikasi atau pemberitaan yang sasarannya adalah rezim junta militer. Berita-berita yang dikemas oleh pers ini dapat dikatakan berhasil mempengaruhi opini publik, sehingga dukungan masyarakat berbalik pada demokrasi. Keberhasilan pemilu tanggal 13 September 1992 dan kemenangan Partai Demokrat merupakan bukti konkret upaya tersebut. Media massa dalam pemilu menyebut dua kubu yang berbeda, yaitu partai yang pro-demokrasi dengan "angels" dan partai yang pro-militer dengan "devils". Sebutan yang bernada ekstrem itu muncul, karena militer berusaha dengan segala cara untuk memenangkan pemilu dan terus berkuasa. Dari sini terlihat bahwa pers Thailand mampu mempengaruhi opini publik, sehingga gelombang demokratisasi kembali bergerak di negeri ini.

Lebih dari itu, dalam kampanye pemilu, misalnya, peran pers dan media lainnya seperti TV sangat penting. *Polling* atau pengumpulan pendapat yang dilaksanakan menjelang pemilu, menjadi jembatan bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya. Seperti diketahui *polling* selain berfungsi memperkuat informasi, juga memiliki kaitan yang sangat erat dengan demokratisasi. Itu berarti bahwa *polling* diharapkan dapat meningkatkan kualitas kehidupan demokrasi, dan memberi sumbangan pada

mekanisme politik yang demokratis. Hal ini dimungkinkan karena *polling* menjamin informasi itu tetap mengalir dari bawah ke atas. Selain itu, juga berfungsi sebagai sara-na kontrol terhadap mekanisme politik yang ada. Mekanisme politik akan tetap responsif terhadap perkembangan pemikiran yang terjadi dalam masyarakat.

Tidak ketinggalan juga media elektronik seperti TV ikut menayangkan "kampanye dialogis" yang diikuti oleh kontestas pemilu. Hal ini membantu rakyat mengetahui kemampuan calon yang akan mewakilinya. Baik media cetak maupun elektronik, keduanya mendorong terwujudnya transparansi politik di Thailand. Dalam era transparansi ini, pemerintah Thailand tidak bisa lagi berbuat seenaknya, karena pers tidak akan segan-segan melakukan pemberitaan yang sifatnya sangat kritikal. Kasus paling hangat yang terjadi menjelang akhir tahun 1996, misalnya, korupsi dan salah urus ekonomi yang dilakukan pemerintah Banharn, membuatnya harus mundur dari perdana menteri. Hal ini selain menunjukkan bahwa andil masyarakat pers terhadap kepemimpinan di Thailand sangat besar, juga membuktikan kesungguhan pers untuk menciptakan *good governance* dan *government accountability* cukup tinggi. Tidak diragukan lagi bahwa masyarakat pers ini cenderung mendukung demokratisasi.

Dengan keluarnya dekrit tentang pers tahun 1992, posisi tawar-menawar antara pers (yang sebagian besar pemilik modalnya adalah swasta) dan pemerintah menjadi scimbang. Karena secara hukum kebebasan pers sungguh-sungguh dilindungi, maka itu praktik-praktek seperti budaya telepon atau jenis ancaman lainnya tidak dikenal dalam budaya pers Thailand.

## Buruh

Serikat Buruh di Thailand merupakan salah satu elemen KKS yang sentral perannya, khususnya dalam periode rezim authoritarian. Bersama-sama dengan mahasiswa dan kekuatan kiri, mereka mengekspresikan tuntutannya agar pemerintah authoritarian memberikan perhatian yang lebih pada nasib mereka. Jumlahnya yang terus meningkat (lihat Tabel 2), membuat serikat buruh ini semakin potensial dalam oposisinya terhadap pemerintah. Selain itu, posisi buruh ini sangat strategis, khususnya dalam era industrialisasi yang sedang berjalan saat ini. Dampak yang diakibatkan oleh gerakan buruh ini, misalnya, tidak hanya berpengaruh terhadap perekonomian Thailand, tetapi juga stabilitas politik.

Serikat buruh mampu mempengaruhi kebijakan ekonomi, khususnya dalam hal upah minimum dan privatisasi. Hal ini tentunya berbeda dengan peran politiknya tahun 1973 yang lebih aktif dibandingkan dengan tahun 1980-an dan 1990-an. Perbedaan sepak terjang serikat buruh belakangan ini diwar-nai oleh absennya partisipasi mahasiswa dalam pemogokan-pemogokan buruh. Tidak seperti sebelumnya, mahasiswa selalu ikut mempelopori setiap demonstrasi atau pemogokan yang dilakukan buruh seperti pemogokan buruh tekstil (1975). Selain itu, fokus pimpinan serikat buruh sekarang ini dikonsentrasi pada isu yang berkaitan dengan kepentingan buruh daripada isu sosial dan ideologi yang memotivasi keterlibatan buruh dalam politik (1973). Hal ini sebagai akibat dari diberlakukannya larangan bagi buruh untuk mengadakan pemogokan dan sebagai konsekuensi logis dari diterapkannya undang-undang tahun 1978, yang me-

ngatur penyelesaian perselisihan buruh. Sukses tidaknya pendekatan baru itu tergantung pada kemajuan ekonomi sektor swasta dan kemampuan Parlemen melaksanakan tugas pengawasannya terhadap (kebijakan) pemerintah.

Sebagaimana yang terjadi di banyak negara berkembang lainnya, di Thailand posisi buruh yang pada dasarnya potensial itu, ternyata sangat lemah dan belum pernah memainkan peran yang sangat penting dalam pembuatan kebijakan politik maupun ekonomi. Hal ini bukan semata diakibatkan oleh peraturan-peraturan yang membatasi aktivitas buruh, tetapi juga karena hubungan antara pemilik modal dan buruh bukan sebagai mitra usaha, melainkan sebagai bagian alat produksi. Buruh bisa diibaratkan sebagai "mesin". Itulah sebabnya mengapa standar upah buruh didasarkan atas kebutuhan fisik minimum dan bukan atas dasar kebutuhan hidup minimum. Kedudukan buruh dalam *tripartite*, hubungan perburuhan, belum sejajar. Pemerintah yang diharapkan sebagai pihak yang dapat memperjuangkan aspirasi buruh dalam prakteknya berpihak pada manajemen. Hal ini dapat dipahami karena meminjam kritikan Marxis, dalam hukum perburuhan, pemerintah merupakan perpanjangan tangan manajemen (pemilik modal). Karena posisinya yang lemah itu, buruh tidak memiliki akses yang sama ke dalam proses pembuatan kebijakan publik.

## Petani

Dari berbagai sumber di Thailand, diketahui bahwa elemen kekuatan sosial yang paling lemah posisinya adalah petani. Kecenderungan yang sama juga dialami oleh sebagian besar negara Dunia Ketiga. Sejauh

ini belum terbentuk kelompok tani yang solid dan terintegrasi sehingga mampu mewakili aspirasi para petani. Protes petani tak lebih dari suatu tuntutan untuk meningkatkan produksinya. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika protes-protes yang terjadi selama ini selalu mengikutsertakan mahasiswa sebagai penggeraknya. Sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 4 dan 5, anggota dewan dari kelompok tani ini cenderung sangat sedikit dibandingkan dengan keterwakilan kelompok bisnis, hukum, dan kaum intelektual.

Meskipun beras pernah menjadi unggulan ekspor Thailand, bukan berarti bahwa posisi kelompok petani ini kuat secara politik. *Agricultural Export Associations*, misalnya, telah bergabung dengan asosiasi perdagangan (*Trade Association*). Hal ini menyebabkan mereka lebih terfokus pada masalah bisnis ketimbang pertanian. Oleh sebab itu, secara umum ini dapat dikatakan bahwa kontribusi petani terhadap proses demokratisasi dapat dikatakan tidak ada. Sebaliknya kekuatan petani ini sering dimobilisasi untuk mendukung gerakan politik yang diprakarsai kaum intelektual, LSM dan pengusaha.

## Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Dalam sejarah Thailand, LSM telah memainkan peran penting dalam memperkuat organisasi masyarakat dan gerakan masyarakat akar rumput. Tak jarang LSM menjadi ujung tombak dalam perjuangan demokrasi, bersama-sama dengan kekuatan-kekuatan sosial yang ada (mahasiswa, buruh, petani dan profesional) menyampaikan protes mereka terhadap rezim otoriter dan politik mi-

liter. Peran LSM ini sangat menonjol ketika terjadinya protes mahasiswa dan meningkatnya keresahan sosial tahun 1973 dan 1976.

Berbekal pengalamannya selama periode 1973-1976 itu, LSM meningkatkan strategi dan pendekatannya, khususnya dalam hal menyampaikan protes dan mobilisasi rakyat. Tahun 1980-an jumlah LSM bertambah secara drastis, baik di tingkat lokal, propinsi maupun tingkat nasional. Fokus perhatian mereka bervariasi mulai dari masalah lingkungan, pembangunan desa, HAM, media rakyat, anak, wanita dan lain-lain. Bergamnya perhatian ini bukan hanya menyebabkan bervariasi metode dan pendekatan yang dilakukan LSM, tetapi juga meningkatkan fragmentasi kerja mereka dan juga terjadinya polarisasi orientasi dalam kerja pembangunan. Tidak hanya sikap mereka terhadap pemerintah saja yang berbeda, tetapi pandangan mereka tentang pembangunan desa, program yang mendasarkan pada masyarakat, *self-reliance* dan *sustainability* dalam pembangunan juga berbeda. Perbedaan-perbedaan ini ternyata tidak menimbulkan konflik sebagaimana terjadi di negara-negara tetangganya. Faktor pemerintah yang terhadap militer dan anti-demokrasi. Oleh sebab itu, *popular democracy* dan HAM selalu menjadi landasan kekuatan LSM dalam membentuk politik Thailand. Terkadang itu juga dibuktikan dalam bentuk dukungannya terhadap gerakan demokratisasi tahun 1992.

## Kesimpulan

Perkembangan politik Thailand sampai tahun 1980-an menunjukkan bahwa kekuatan-

kekuatan sosial memiliki pengaruh yang sedikit terhadap keputusan kebijakan negara. *Bureaucratic polity* yang menyertakan militer, sebagaimana terlihat dari banyaknya jenderal yang terlibat dalam pemerintahan termasuk menjadi perdana menteri, menyebabkan posisi negara cukup kuat dan otonom, serta independen dari partai politik, kelompok bisnis, kelompok petani, dan serikat buruh. Ketika KKS ini muncul, mereka dikoptasi, dimanipulasi, atau mendapat tekanan birokrasi dengan menggunakan militer sebagai alat kontrolnya. Dengan menyatukan militer dalam proses politik, pemerintah memperluas kekuasaannya, menekankan kekuatan kolaboratif dan sistem pemaksaan/kekerasan, sehingga negara dapat meningkatkan stabilitas dan kapasitasnya.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, gerakan pro-demokrasi tahun 1973 telah menumbuhkan institusi politik Thailand, memperkuat peran legislatif, partai politik dan kelompok bisnis. Peran positif KKS dalam politik telah mengurangi otonomi negara dan sebagai konsekuensinya negara tidak dominan lagi. Namun demikian penguasa Thailand masih bisa menikmati otonominya dari aktor sosial, khususnya dari pedesaan yang secara politik dapat dikatakan pasif. Mengingat penduduk pedesaan ini mencapai 70 persen dari total penduduk Thailand, dan tuntutan mereka terhadap pemerintah pusat tidak banyak, diperkuat argumen bahwa negara memiliki otonomi.

Perubahan dari *bureaucratic polity* menjadi *liberal corporatism* menyebabkan berkembangnya kemandirian kekuatan-kekuatan sosial di Thailand (khususnya bisnis, pers dan kaum intelektual). Birokrasi tidak lagi menjadi arena politik. Sekarang ini parlemen, partai politik, kekuatan-kekuatan sosial dan

militer berperan signifikan dalam menciptakan kebijakan publik. Kecenderungan yang nampak adalah bahwa pemerintah Thailand menjaga keseimbangan antara sentralisasi kekuasaan dan keterbukaan politik dengan legislatif dan parpol yang kuat. Keseimbangan ini sulit dicapai karena baik penguasa sipil maupun militer merasa terancam oleh kelompok sosial -- sedangkan pada waktu yang bersamaan teknokrat dan pejabat pemerintah yang memiliki latar belakang pendidikan Barat cenderung pada masyarakat demokrasi.

Oleh sebab itu, menjadi jelas kiranya bahwa negara Thailand mengupayakan terjaganya keseimbangan antara *state* dan *civil society*. Kemampuan negara dalam menyesuaikan kebijakannya dengan tuntutan masyarakat dan tuntutan internasional membuat negara ini fleksibel dalam menanggapi perubahan politik dan ekonomi. Pada waktu yang sama, negara juga membuka kesempatan bagi institusi baru seperti partai politik, asosiasi bisnis, kaum intelektual, dan parlemen untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan. Sebagai hasilnya ide-ide baru itu dapat diformulasikan dalam bentuk kebijakan yang berguna bagi kepentingan publik.

Meskipun secara tradisi, etnis Cina adalah kelompok minoritas, yaitu sekitar 10 persen dari jumlah penduduk Thailand, mereka telah mendominasi perekonomian negeri ini. Sedangkan mayoritas Thai banyak terlibat di pemerintahan. Sejak tahun 1980 terjadi perubahan besar dalam politik Thailand, yaitu sejak Cina Thai ikut terlibat di dalam politik. Faktor-faktor seperti keberhasilan assimilasi Cina Thai, meluasnya kelompok menengah, kebijakan ekonomi pemerintah, ikut meningkatkan kepentingan atau keterlibatan kelompok bisnis dalam politik. Pentingnya kekuatan-kekuatan sosial, khususnya peran kelom-

pok bisnis menjadi semakin dirasakan belakangan ini. Lebih dari itu, kekuatan-kekuatan sosial ini memandang pemerintahan militer sebagai anachronisme dan tidak sesuai dengan kemajuan bangsa. Hal ini pada gilirannya telah mendorong bergesernya sistem politik personalis ke sistem yang lebih stabil, pluralis, dan pelembagaan politik dalam era demokrasi.

Mahasiswa dan kaum intelektual merupakan pemimpin gerakan pro-demokrasi untuk menumbangkan rezim militer (1973). Meskipun periode pemerintahan sipil hanya bertahan tiga tahun (1973-1976), politik Thailand telah mengalami perubahan. Periode keterbukaan politik yang sempat singgah selama tiga tahun tersebut menyebabkan munculnya kelompok baru yang memiliki pandangan dan sikap politik yang justru tidak menyetujui kuatnya peran militer dalam politik.

Di bawah pemerintahan Chatichai dan Anand, para akademisi Thailand memainkan peran yang penting baik dalam urusan politik domestik maupun kebijakan luar negeri. Nasionalisme baru yang diprakarsai Chatichai dan dibukanya hubungan dengan Indocina merupakan contoh kebijakan yang dirumuskan oleh dewan penasihat akademis yang terdiri atas kelompok ilmuwan terkenal dari perguruan tinggi. Salah satu ilmuwan terkenal dalam hubungan internasional adalah Profesor Sukhumbhand Paribatra. Pandangannya terhadap militer termasuk sangat kritis. Ia menganjurkan agar kurikulum yang diberikan dalam pendidikan militer disesuaikan dengan era baru demokrasi di Thailand. Pandangannya itu mendapatkan respon militer. Dikatakan bahwa depolitisasi militer sebagaimana dikemukakan Sukhumbhan akan merusak reputasi atau citra Jenderal Chavalit dan militer. Sikap kritis tersebut di satu sisi

menyebabkan Sukhumbhan mundur dari jabatannya sebagai penasihat bidang akademis pemerintah Chatichai, dan disi lain menunjukkan bahwa keterlibatan militer dalam politik masih kuat. Hal ini membuat komitmen pemerintah terhadap kebebasan berbicara dan otoritas sipil atas militer perlu diperintahkan kembali.

Selain itu, realitas menunjukkan bahwa sekitar 70 persen penduduk Thailand tinggal di pedesaan. Sebagian besar mata pencahariannya adalah petani. Proses modernisasi yang berlangsung di Thailand telah mengubahnya dari *subsistence* ke surplus pertanian. Jumlah mereka yang terlibat dalam aktivitas politik dan proyek desa terus bertambah. Demikian juga dengan perubahan-perubahan yang terjadi di desa beberapa dekade yang lalu berpengaruh besar terhadap mayoritas rakyat Thailand. Perbaikan infrastruktur seperti jalan-jalan di daerah pedalaman dan program listrik masuk desa memperkecil jarak desa dan kota.

Thailand saat ini berbeda dengan Thailand dua dekade yang lalu, yaitu ketika birokrasi yang didominasi militer mengawasi masyarakat. Pembangunan demokrasi dan ekonomi yang hampir berjalan secara beriringan dan munculnya kekuatan-kekuatan sosial yang berhadapan dengan elit tradisional, menyebabkan masyarakat Thailand lebih independen, percaya diri dan stabil. Namun demikian, kendala umum yang dihadapi kekuatan-kekuatan sosial ini adalah seringnya terjadi interupsi politik yang dilakukan militer. Selain itu juga gagasan politik modern masih kurang menyentuh penduduk pedesaan, sehingga keinginan petani, misalnya, untuk mengikuti ceramah politik atau berpartisipasi dalam partai politik tidak dapat terwujud, sebaliknya mereka bahkan ber-

alih ke Phuu Ying Yai, yaitu orang besar yang memiliki kekuasaan.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

Alavi, Hamzah, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh", *New Left Review*, 79 (Juli-Agustus) 1972.

Anderson, Ben, "Withdrawal Symptoms: Social and Cultural Aspects of the October 6 Coup", *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, July-September 1977.

Callahan, William A., "The Discourse of Democracy in Thailand", *Asian Survey*, Vol. 1, 1993.

Elliot, David, "The Socio-Economic Formation of Thailand", dalam Andrew Turton dkk. (ed.), *Thailand Roots of Conflict*. Nottingham: Spokesman, 1978.

Evans, Peter, "Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurs and Class Formation in Dependent Capitalist Development", dalam Michael Burawoy dan Theda Skocpol (ed.), *Marxist Inquiries: Studies of Labour, Class, and State*, Chicago University of Chicago Press, 1982.

Girling, John L.S., *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies: Similarities, Differences and Prospects in the ASEAN Region*. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies, 1981.

\_\_\_\_\_, *Thailand: Society and Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

Hewison, Kevin, "The State and Capitalist Development in Thailand", dalam Richard Higgott dan Richard Robison (ed.), *Southeast Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change*. London: Routledge & Kegan Paul, 1985.

\_\_\_\_\_, "Of Regimes, State and Pluralities: Thai Politics Enter the 1990s", dalam Kevin Hewison, Richard Robison dan Gary Rodan (ed.), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy, and Capitalism*. Allen & Unwin, Sydney, 1991.

\_\_\_\_\_, "Emerging Social Forces in Thailand", dalam Richard Robison dan David S.G. Goodman (ed.), *The New Rich in Asia: Mobile*

Phones, McDonalds and Middle-Class Revolution. London: Routhledge, 1996.

Jackson, Karl D., "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Karl D. Jackson dan Lucian Pye (ed.), *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley: University of California Press, 1978.

Laothamatas, Anek, The Politics of Structural Adjustment in Thailand: A Political Explanation of Economic Success", dalam Andrew J. MacIntyre dan Kanshka Jayasuriya (ed.), *The Dynamics of Economic Policy Reform in Southeast Asia and the South-west Pacific*. Singapore: Oxford University Press, 1992.

\_\_\_\_\_, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, Westview Press, 1992.

Maisrikrod, Surin, *Thailand's Two General Elections in 1992: Democracy Sustained*. Institute of Southeast Asian Studies, 1992.

Phongpanichit, Pasuk, "Technocrats, Businessmen, and Generals: Democracy and Economic Policy-Making in Thailand", dalam Andrew J. MacIntyre dan Kanshka Jayasuriya (ed.), *The Dynamics of Economic Policy Reform in South-East Asia and the South-west Pacific*. Singapore: Oxford University Press, 1992.

Prizzia, Ross, *Thailand in Transition: The Role of Oppositional Forces*. University of Hawaii Press, 1985.

Ramsay, Ansil, "Thai Domestic Politics and Foreign Policy", dalam Karl D. Jackson, Sukhum-bhan Paribatra, dan J. Soedjati Djiwandono (ed.), *ASEAN in Regional and Global Context*. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1986.

Riggs, Fred W., *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press, 1966.

Samudavanija, Chai-Anan, *Politics and Political Change in Thailand*. Bangkok: Bannakit Press, 1980.

\_\_\_\_\_, "Thailand: A Stable Semi-Democracy", dalam Larry Diamond dkk., *Democracy in Developing Countries: Asia*. Boulder, Colorado: Lynne Reinner Publisher, 1989.

Siffin, William J., *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*. Honolulu: East-West Center Press, 1966.

Skinner, William G., *Chinese Society in Thailand: An Analytical History*. Ithaca: Cornell University Press, 1957.

\_\_\_\_\_, *Leadership and Power in the Chinese Community of Thailand*. Ithaca: Cornell University Press, 1958.

Sukatipan, Saitip, "Thailand: The Evolution of Legitimacy", dalam Muthiah Alagappa, *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*. California: Stanford University Press, 1995.

Suriyamongkol, Pisan dan James Guyot, *The Bureaucratic Polity at Bay*. Bangkok: Graduate School of Public Administration, the National Institute of Development Administration, tidak ada tanggal.

Suriyamongkol, Pisan dan Stepan Douglas, "Government-Business Relations in Thailand", *Thai Journal of Development Administration*, Vol. 21, No. 3, 1981.

Suriyamongkol, Pisan, *Institutionalization of Democratic Political Processes in Thailand: A Three-Pronged Democratic Polity*. Bangkok: Arunee, Indrasuksri, 1988.

Tasker, Rodney, "Shanted Sideways: Many Generals Shifted in Military House-Cleaning", *Far Eastern Economic Review*, 24 September 1992.

*Thai NGOs: The Continuing Struggle for Democracy*. Thai NGO Support Project, Bangkok, 1995.

# Internalisasi Dimensi Kemanusiaan dan Moralitas dalam Proses Pendidikan

## Tantangan Institusi Pendidikan di Tengah Metamorfosa Tata Dunia\*

*Aloysius Gunadi Brata*

*The most important human endeavor is the striving for morality in our actions. Our inner balance and even our every existence depend on it. Only morality in our actions can give beauty and dignity to life.*<sup>1</sup>

### Metamorfosa Tata Dunia

**D**EWASA ini banyak yang sepakat bahwa tengah terjadi arus besar perubahan secara global, yang akan mengarah pada suatu bentuk tata dunia yang baru (*The New World Order*-NWO). Perubahan-perubahan yang mendo-

Artikel ini adalah revisi dari makalah pada Lomba Karya Tulis Ilmiah Dies Natalies XXXI Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

<sup>1</sup>Dikutip dari Perrin S. Cohen, 1994, "Taking Science to Heart: A Personal Ethic for Responsible Science", *Ethics & Behavior* 4 (1). Pernyataan ini ditulis oleh Albert Einstein dalam salah satu suratnya kepada seorang menteri.

rong terjadinya NWO antara lain adalah globalisasi ekonomi, disertai dengan kemajuan pesat di bidang teknologi informasi dan komunikasi. Pergeseran dalam *global balance of power* akibat kolapsnya negara-negara Eropa Timur niscaya juga menjadi penentu munculnya NWO.

Perubahan-perubahan ini berdampak pada berbagai aspek mulai dari tingkat stabilitas, kemakmuran dan pembangunan khususnya di Dunia Ketiga. Aliran *mainstream* berargumentasi bahwa NWO akan membawa masyarakat dunia menuju perdamaian, perbaikan kesejahteraan dan pemerataan, serta perlindungan terhadap lingkungan hidup. Ini merupakan pandangan kaum optimistik yang tentunya akan berseberangan dengan kaum pesimistik.<sup>2</sup> Kaum yang pesimis khawatir bahwa peningkatan polaris-

<sup>2</sup>Manfred Bienefeld, 1994, "The New World Order: Echoes of A New Imperialism", *Third World Quarterly* 15 (1).

sasi sosial ekonomi dan tumbuhnya ketidakstabilan politik merupakan konsekuensi logis dari dideregulasikannya pasar global secara agresif.

Liberalisasi pasar dunia ini dalam kenyataannya didorong oleh suatu kekuatan hegemoni -- melalui berbagai lembaga internasional yang dikendalikannya -- yang nyaris tidak mau berkompromi sebagai akibat tiadanya kekuatan hegemoni tandingan. Tiadanya ideologi tandingan -- terhadap ideologi yang dipakai oleh kekuatan hegemoni -- yang diterima secara luas juga merupakan penyebab tidak berlakunya kompromi secara seimbang.

Apa yang disebut kaum pesimis sebagai kekuatan hegemoni tersebut tidak lain adalah negara-negara maju atau dalam konteks ekonomi dapat dikenali sebagai *The Great Seven* (G7) atau OECD (*Organization of Economic Cooperation and Development*) yang antara lain terdiri dari Amerika Serikat, Eropa Barat, Kanada, Jepang. Sedangkan yang dimaksud dengan kekuatan hegemoni tandingan adalah negara-negara Blok Timur yang runtuh seiring dengan hilangnya kekuatan ideologi komunis di wilayah tersebut.

Dengan demikian jelaslah bahwa kekuatan hegemoni yang dimaksud di atas tentu memakai ideologi kapitalisme, yang dalam bermacam bentuknya dari hari ke hari kian banyak dianut dunia, termasuk negara berkembang. Diratifikasinya kesepakatan GATT/WTO (*General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization*) yang dikenal sebagai *Marakesh Protocol* merupakan satu bukti "kemenangan" paham kapitalisme, karena hampir semua

negara harus meliberalisasikan ekonominya.<sup>3</sup>

Pendukung liberalisasi ekonomi global selalu mengedepankan retorika bahwa hal ini akan memakmurkan dunia secara merata. Tetapi dalam realitas empiris tidaklah demikian. Selalu ada contoh bahwa liberalisasi ekonomi justru menyulitkan sejumlah negara berkembang. Hasil studi Ian Goldin dkk. (1993)<sup>4</sup> misalnya, menemukan bahwa Indonesia, negara-negara di Afrika, dan negara-negara Laut Tengah akan mengalami kerugian ekonomis. Kisaran kerugian ekonomis tahunan ini mulai dari US\$0,4 miliar sampai US\$1,9 miliar. Yang sangat memprihatinkan bahwa nilai kerugian ekonomis yang tertinggi itu diperkirakan akan dialami Indonesia, sebagai satu-satunya negara di Asia yang menerima dampak negatif dari liberalisasi perdagangan.

Selain itu, dari aspek lingkungan, khususnya hutan, liberalisasi ekonomi seringkali mengabaikan pelestariannya, dan manfaatnya lebih banyak dinikmati oleh kaum pemodal.<sup>5</sup> Sementara itu ketentuan hak cip-

<sup>3</sup>Pada tanggal 15 Desember 1993 setelah melalui berbagai kontroversi dan terlambat tiga tahun, negosiasi Putaran Uruguay diselesaikan. Kemudian pada tanggal 15 April 1994 hal ini ditandatangani oleh lebih dari 120 negara di kota Marakesh, Maroko. Deklarasi ini mencakup 4 kelompok ketentuan mengenai: (1) Perdagangan produk pertanian, tekstil, garmen, dan produk-produk manufaktur pada umumnya; (2) Perdagangan jasa-jasa; (3) Investasi yang terkait dengan perdagangan (TRIMs); dan (4) Hak milik intelektual yang terkait dengan perdagangan (TRIPs). Lihat, Sritua Aricf, 1994, *Tata Baru Perdagangan Internasional dan Indonesia: Fase Baru Ketergantungan*.

<sup>4</sup>Sritua Aricf, 1994, *ibid*.

<sup>5</sup>Brian F. Chase, 1993, "Tropical Forest and Trade Policy: the Legality of Unilateral Attempts to Promote Sustainable Development Under the

ta intelektual juga menimbulkan persoalan karena secara cepat menciptakan semacam "kelangkaan" ilmu pengetahuan dan teknologi di negara berkembang.<sup>6</sup> Karena itulah, tata dunia baru kemudian dipandang kaum pesimistik sebagai suatu metamorfosa dari imperialisme yang disebut Bienefeld sebagai neo-imperialisme,<sup>7</sup> rekolonisasi menurut Rhagaran,<sup>8</sup> yang justru memunculkan apa yang disebut Sritua Arief sebagai fase baru ketergantungan<sup>9</sup> atau ketidaktertiban (*disorder*) menurut Shaw.<sup>10</sup>

Dalam hal imperialisme baru ini ternyata juga mengimbas ke apa yang disebut Foucault, ilmuwan kenamaan Perancis, sebagai pusat-pusat kekuatan dan pengetahuan lokal (*the local centres of power-knowledge*).<sup>11</sup> Kondisi demikian memunculkan persoalan yang serius di negara berkembang, bahkan bisa mengarah

GATT", *Third World Quarterly* 14 (4); Rizal Ramli dan Mubariq Ahmad, 1993, *Rente Ekonomi Pengusahaan Hutan Indonesia*, WALHI, khususnya Bab 1: Berbagai Permasalahan Menyangkut Produksi Kayu.

<sup>6</sup> Sritua Arief, 1994, *ibid.*; Bruce Lindsay, 1994, "GATT Development and Intellectual Property", *ARENA Journal* 3.

<sup>7</sup> M. Bienefeld, 1994, *ibid.*

<sup>8</sup> B. Lindsay, 1994, *ibid.*, note 1. Dalam hal ini GATT dikritik karena memberikan suatu kontribusi yang sistematis bagi praktek-praktek rekolonisasi.

<sup>9</sup> Sritua Arief, 1994, *ibid.* Disebutkan di sini bahwa liberalisasi perdagangan akan menimbulkan erosi kedaulatan negara dan diiringi erosi kekuatan *civil society*, dan berujung pada terbentuknya fase baru ketergantungan.

<sup>10</sup> Timothy M. Shaw, 1994, "The South in the 'New World (Dis) Order': Towards A Political Economy of Third World Foreign Policy in the 1990s", *Third World Quarterly* 15 (1).

<sup>11</sup> Patricia Stamp, 1994, "Pastoral Power Foucault and the New Imperial Order", *ARENA Journal* 3.

pada rasa frustrasi. Dalam konteks Indonesia, tanda-tanda munculnya dampak imperialisme baru ini mulai terasa. Contoh kecil adalah kasus buah impor yang pertumbuhannya sangat pesat, sementara higienisnya masih tanda tanya. Sementara itu, ekspor terus melambat pertumbuhannya yang mengakibatkan defisit transaksi berjalan kian membesar. Contoh lainnya adalah makin merebaknya produk-produk makanan dari luar negeri, seperti Kentucky F.C. dan lain sebagainya.

Dari gambaran di atas pandangan kaum pesimistik yang secara umum menganut paham strukturalis, tidak boleh diabaikan dalam mengantisipasi dampak-dampak negatif liberalisasi ekonomi.<sup>12</sup> Sebabnya apa yang disebut tata dunia baru sebenarnya bukanlah sesuatu yang betul-betul baru, karena justru merupakan kelanjutan dari tata dunia yang lama, yaitu imperialisme atau kolonialisme, yang bermetamorfosa ke bentuk yang lebih canggih.

## Renungan Bagi Institusi Pendidikan

Untuk mengubah tata dunia seperti diuraikan di atas tidaklah mudah. kekuatan yang adekuat dan berlandaskan pengetahuan yang tinggi, tampaknya merupakan suatu alat yang sangat dibutuhkan untuk

<sup>12</sup> Pendekatan strukturalis mengemukakan bahwa sistem ekonomi dunia telah distruktur sedemikian rupa sehingga merugikan negara-negara produsen (bahan mentah). Pertarungan kubu strukturalis dengan neo-klasik yang meyakini pasar bebas (kapitalis) antara lain ditunjukkan pada pertentangan antara GATT dengan UNCTAD (*The United Nations Conference on Trade and Development*). Karena itu, disepakatinya GATT kemudian diartikan sebagai kemenangan kaum kapitalis. Secara rincian hal ini dapat diikuti dalam Sritua Arief, 1994, *ibid.*, hal. 5-14.

bertahan dalam kondisi yang demikian. Kasus buah impor yang disebut di atas, menunjukkan bahwa begitu mudahnya kita "dibohongi" oleh negara maju. Sebaliknya, kalau kita mengekspor produk makanan harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang bermacam-macam, seperti baku mutu kesehatan dan kandungan gizi.

Dalam dunia industri, Indonesia lebih banyak hanya sebagai pengguna teknologi dan belum menjadi produsen teknologi. Teknologi yang dipakai pun mungkin sudah *out of date* di negara asalnya. Dalam situasi demikian menjadi absurd untuk berujar bahwa kita mampu memenangkan persaingan global, jika tidak ada perubahan-perubahan yang mendasar, setidaknya untuk meningkatkan daya saing.

Di sinilah arti penting peningkatan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui proses pendidikan. Artinya, dunia perguruan tinggi memiliki tugas berat untuk membentuk manusia-manusia yang berilmu pengetahuan tinggi. Namun ketika tugas ini dijalankan bergulirlah berbagai persoalan atau lebih tepatnya kontroversi, misalnya tentang bidang-bidang pengetahuan mana saja yang harus dikedepankan dan akibat-akibat yang muncul dari pilihan-pilihan kebijakan pendidikan yang dilakukan sehubungan dengan upaya peningkatan mutu sumber daya manusia (SDM) yang adekuat dengan kebutuhan pembangunan.

Dalam hubungan ini, sejak berapa tahun lalu di dunia pendidikan nasional telah berkembang satu pendekatan yang dikenal sebagai program *link and match*. Tujuannya adalah mengaitkan dan menyepadankan dunia industri dengan dunia pendidikan. Ini menyiratkan adanya perbedaan dan kesen-

jangan antara dunia industri dan dunia pendidikan.<sup>13</sup>

Lalu, sains dan teknologi dinilai sangat penting sebagai landasan pembentukan industri modern. Dalam PJP II (Pembangunan Jangka Panjang Kedua) pengembangan pendidikan tinggi terlihat mengarah pada sains dan teknologi. Distribusi mahasiswa PTN (Perguruan Tinggi Negeri) berdasarkan bidang studi (Tabel 1) memberikan petunjuk arah pengembangan pendidikan tinggi.<sup>14</sup> Dari tabel terlihat bahwa bidang teknik dan eksakta lainnya mendapatkan tempat yang dominan dalam pengembangan pendidikan tinggi. Sebaliknya, ilmu-ilmu sosial atau humaniora terkesan dipinggirkan. Karena itu, kemudian muncul sinyalemen bahwa tengah terjadi dominasi teknokrasi dalam dunia pendidikan.<sup>15</sup>

Praktik *link and match* yang dipromosikan Depdikbud juga banyak dikritik oleh pengamat pendidikan, karena ada kesan "memaksa" dunia pendidikan untuk "masuk" ke dalam kepentingan dunia industri.<sup>16</sup> Dengan logika ini dunia perguruan tinggi hanyalah subordinasi dari dunia industri dengan tujuan untuk menghasil-

<sup>13</sup> S.G. Ferriyanto, 1995, "Industrialisasi, Industri dan Perguruan Tinggi", dalam *Orang Muda Menatap Masa Depan: Percik-percik Refleksi 50 Tahun Indonesia Merdeka*, Edisi Khusus Bina Darma 49.

<sup>14</sup> Data ini diolah dari Harsono T., 1996, *Pengembangan Pendidikan Tinggi dalam PJP II*, makalah pada Seminar Menggugat Misi Pendidikan Tinggi, Universitas Sanata Darma, 15 Mei (Tabel 5).

<sup>15</sup> Lihat, Sawali Tuhusetya, 1996, "Pendidikan dan Moralitas Kaum Terpelajar", *Suara Pembaruan* 22 Agustus.

<sup>16</sup> Ferriyanto, 1995, *ibid*. Dapat dieatah pula bahwa saat penandatanganan kerja sama Pendidikan Sistem Ganda di PT Indosat di bulan Juni 1995 Men-

Tabel 1

PROPORSI MAHASISWA DI PTN, 1995-2020 (Percentase)

Bidang Studi	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Teknik	14	23,73	29,37	33,53	37,62	41,67
Eksakta Lainnya	19	18,64	20,28	22,35	24,75	25,42
Ilmu-ilmu Sosial	67	57,63	50,35	44,12	37,63	32,91
Jumlah Mahasiswa	500.000	590.000	715.000	850.000	1.010.000	1.200.000

kan tenaga terlatih, dalam arti lebih sebagai pemakai sains dan teknologi dan bukan pada kemampuan penguasaannya. Bahkan kritikan pedas yang pernah dilontarkan adalah, jika orientasi pendidikan hanya mengabdi kepada industri niscaya pendidikan hanya menghasilkan manusia-manusia robot saja.<sup>17</sup> Lalu pendidikan cenderung dianggap sebagai komoditi ekonomi, di mana anak didik hanya ditransfer menjadi pekerja semata (*students to workers*). Kalangan pendidik pun akan mengidentifikasi dirinya sebagai pekerja lembaga pendidikan semata (*workers of the schools*). Dan lembaga pendidikan dianggap sebagai suatu pabrik karena menjadi satu bagian dari *modes of production* seperti dalam terminologi kapitalisme.<sup>18</sup> Hal ini terlihat pula dengan adanya reformasi pendidikan kejuruan agar secara cepat dapat terpenuhi sesuai dengan kebutuhan pasar kerja.<sup>19</sup>

dikbud Wardiman mengatakan bahwa: "Pada Prinsipnya, Sekolah Harus Memberikan yang Terbaik Kepada Para Pelaku Ekonomi". Pernyataan seperti ini kemudian disikapi oleh beberapa pihak sebagai indikasi bahwa dunia pendidikan "mengabdi" kepada dunia industri.

<sup>17</sup> Antara lain pernah diungkapkan oleh Abdul Cholig Murod (anggota Komisi IX DPR-RI).

<sup>18</sup> Philip Wexler, 1993, "Educational Corporatism and Its Counterposes", *ARENA Journal* 2.

<sup>19</sup> Menurut Yudo Swasono (Kepala Perencanaan dan Pengembangan Tenaga Kerja, Depnaker), sebagaimana dikutip *Bisnis Indonesia* 28 Agustus 1996,

Memang pengembangan SDM sains dan teknologi diakui sangat diperlukan untuk menghadapi perubahan-perubahan yang terjadi. Tetapi, jika dalam prakteknya hanya berorientasi jangka pendek memenuhi tuntutan dunia industri -- dan lebih pada aspek pemakaian saja, maka hal ini akan menjadi satu persoalan besar dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Penguasaan sains dan teknologi merupakan penentu kekuatan suatu negara untuk memenangkan persaingan. Hal ini erat kaitannya dengan penelitian dan pengembangan (*research and development* -- R & D). Akan tetapi, kondisi umum yang terjadi tidaklah mendukung R & D, sebab pengeluaran untuk R & D sangat kecil.<sup>20</sup> Dunia industri tampaknya masih menganggap sepi R & D karena dinilai tidak *profitable*. Padahal R & D memainkan peran penting dalam kemajuan suatu negara, termasuk dalam bidang ekonomi.<sup>21</sup>

dunia kerja di masa depan berorientasi pada *Post Taylorist*, karena itu prinsip-prinsip pelatihan yang dijadikan anutan dan dikembangkan adalah membentuk tenaga kerja secara cepat dan tepat lewat pendidikan kejuruan agar sesuai dengan pasar tenaga kerja. Ditambahkan pula bahwa prinsip pelatihan diarahkan menuju pengembangan kemampuan *entrepreneurship* dan *long life education*.

<sup>20</sup> Dari laporan STAID & BPPT, berjudul *Science and Technology Indicator* 1993, hal. 14, pengeluaran untuk R & D tahun 1991 hanya sekitar Rp 400 miliar. Ini hanya dari sektor pemerintah.

<sup>21</sup> Rajeev K. Goel and Rati Ram, 1994, "Researh and Development Expenditure and Economic Growth:

Sehubungan dengan uraian di atas lalu muncul sinyalemen bahwa upaya pembentukan sumber daya manusia melalui pendidikan mengalami distorsi, di mana eksistensi kemanusiaan dalam dunia pendidikan akan berwarna abu-abu. Ada kekhawatiran bahwa telah terjadi penyempitan makna pendidikan, pengingkaran terhadap hakikat mendasar ilmu pengetahuan dan teknologi, serta tenggelamnya basis kemanusiaan dalam kehidupan sehari-hari oleh dunia industri.

Pasal 1 UU No. 2/1989 menyebutkan bahwa pendidikan adalah usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik melalui kegiatan bimbingan, pengajaran, dan/atau latihan bagi peranannya di masa yang akan datang, dan berdasar inilah prioritas pada iptek dalam upaya peningkatan kualitas SDM dianggap logis.<sup>22</sup> Akan tetapi yang diperlukan tidaklah hanya keahlian, ketrampilan, dan profesionalitas saja, karena sebetulnya tujuan pendidikan adalah memanusiakan manusia dalam semua aspek kemanusiaan yang fundamental, serta mencerdaskan kehidupan bangsa dalam arti yang seluas-luasnya. Karena itu, kepedulian terhadap lingkungan animat dan inanimat juga diperlukan. Ada tanggung jawab keilmuan dan moralitas yang seharusnya inheren dalam aktivitas pendidikan. Tanpa hal itu ilmu pengetahuan dan teknologi justru akan bersifat *anti human*.

Kutipan kalimat fisikawan Albert Einstein pada awal tulisan ini menunjukkan begitu pentingnya *me-link and match-kan* dimensi kemanusiaan dan moralitas dalam penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Karena pada dasarnya ilmu pengeta-

han bebas dari nilai, moral, dan etika.<sup>23</sup> Ilmu pengetahuan, juga teknologi (iptek), tidaklah memiliki asas-asas normatif mengenai tujuan-tujuan yang paling *ultimate*. Karena itulah yang memberi dimensi nilai, moral, dan etika bagi penggunaan iptek adalah manusia sebagai majikannya. Jika iptek tidak mengacu pada hakikat manusia, maka iptek itu sendiri dapat menjadi lawan bagi kemanusiaan atau bersifat *anti human*. Apalagi dalam berbagai aspek kehidupan yang kian berkembang, masyarakat akan kian merujuk pada otoritas-otoritas yang berorientasi ilmiah bila mengklarifikasi ide-ide dan isu-isu maupun membuat keputusan-keputusan personal dan sosial yang penting.<sup>24</sup>

## Internalisasi Dimensi Kemanusiaan dan Moralitas

Sumber daya manusia yang memiliki kepedulian terhadap persoalan moralitas dan kemanusiaan niscaya tidak akan muncul, jika dia tidak pernah memiliki pengalaman atau latihan untuk peduli. Karena ilmu yang diperoleh ilmuwan pada dasarnya tidak memiliki asas-asas normatif tentang moralitas dan kemanusiaan, maka latihan kepedulian perlu diinternalisasikan dalam proses pendidikan. Merujuk kepada Mangunwijaya, pendidikan jangan hanya diartikan yang formal, kursus-kursus non-formal, latihan pengkaderan yang berjadwal sistematis dan sebagainya, karena seluruh

<sup>23</sup> Th. Sumartana, 1996, "Rekayasa Biologi dan Etika Agama", *Kompas* 2 Agustus.

<sup>24</sup> P. Cohen, 1994. *ibid.*; Arief Budiman, 1996, "Ilmuwan dan Aktivis", *Kompas* 27 Agustus; Kai Nielsen, 1993, "Reconceptualizing Civil Society for Now, Some Somewhat Gramscian Turning", *ARENA Journal* 2.

praksis kehidupan serta proses-proses pereстиwa yang disertai refleksi spontan maupun sistematis adalah pendidikan.<sup>25</sup>

Kalau boleh dipilih, jelas ada dua "jenis" pendidikan yaitu "pendidikan dalam ruangan" dan "pendidikan luar ruangan". Peringatan Mangunwijaya di atas terasa sangat relevan, karena dalam kenyataan tampaknya proses pendidikan akan kepedulian terhadap kemanusiaan dan moralitas ini tidak banyak diperoleh dari "pendidikan dalam ruangan", tetapi justru dari "pendidikan luar ruangan", seperti di jalan, pasar, pabrik, bahkan mungkin di tengah rimbanya hutan.<sup>26</sup>

Akan tetapi, rasanya tidaklah salah jika kepedulian ini juga mulai ditumbuhkan melalui "pendidikan dalam ruangan". Dalam hal ini -- merujuk kepada Cohen<sup>27</sup> -- diperlukan suatu pendekatan pendidikan yang baru, di mana *value ethically responsiveness* dijadikan prinsip utama dalam pendidikan yang mencakup penelitian, pengajaran, maupun penerapan ilmu pengetahuan. Pendekatan ini tidak ditujukan untuk mengajarkan *scientific ethics* sebagaimana biasa, tetapi lebih pada

penanaman suatu pengertian bahwa pribadi, refleksi dan tindakan moral merupakan prinsip terpenting dari ilmu pengetahuan.

Jadi, yang diperlukan adalah menempatkan ilmu pengetahuan di dalam batin (*taking science into the heart*). Penempatan ilmu pengetahuan di otak saja (*taking science into the brain*) tidaklah adekuat untuk menjelaskan dan menyelesaikan persoalan-persoalan dalam masyarakat secara manusiawi, bahkan ilmu pengetahuan (dan teknologi) sedemikian saja justru dapat menjadi *anti human*.

Internalisasi secara mendalam -- meminjam istilah Mangunwijaya -- nilai, moral, dan etika merupakan suatu proses pendidikan dalam rangka membentuk ilmuwan-ilmuwan yang peduli terhadap kemanusiaan secara utuh. Sehubungan dengan itu, makna dan praktek "pendidikan dalam ruangan" barangkali sudah saatnya untuk dirumuskan kembali. Tampaknya di sinilah tantangan dan tugas institusi pendidikan, khususnya perguruan tinggi untuk menginternalisasikan dimensi kemanusiaan dan moralitas atas ilmu pengetahuan dan teknologi, yang digumuli ke dalam aktivitas kesehariannya baik dalam rangka penelitian, pengajaran, maupun dalam penerapannya.

<sup>25</sup>Y.B. Mangunwijaya, 1996, "Perjuangan Generasi Muda Indonesia Kini", prasaran dalam Forum Wacana Muda kerja sama Interfidei dan Harian Kompas, Yogyakarta, 10 Agustus.

<sup>26</sup>Pemilihan ini versi penulis sendiri dengan anggapan bahwa pendidikan formal, non-formal ataupun latihan pengkaderan, seperti disebutkan Mangunwijaya lebih banyak terjadi di dalam ruangan. Entah ruang kelas, ruang kuliah, ruang kantor, dan sebagainya. Karena itu saya istilahkan dengan "pendidikan dalam ruangan". Sedangkan jenis satunya lagi lebih banyak terjadi dalam persentuhan dengan dunia luar ruang, entah dalam bentuk obrolan "*ngalorngidul*", pengamatan langsung, ataupun lainnya yang dapat terjadi di mana saja dan kapan saja.

<sup>27</sup>P. Cohen, 1994, *ibid.*

Perubahan tata dunia, yang dikatakan akan menciptakan perdamaian, perbaikan kesejahteraan dan pemerataan, serta perlindungan terhadap lingkungan, belumlah memberikan jaminan bagi terpenuhinya dimensi kemanusiaan dan moralitas dalam kehidupan. Karena itu, internalisasi secara mendalam dimensi kemanusiaan dan moralitas ini perlu dilakukan oleh institusi pendidikan, agar kehidupan yang indah dan bermartabat -- seperti diungkapkan Albert Einstein -- dapat lebih dirasakan oleh masyarakat banyak.

## Analisis Peristiwa

# Manajemen Krisis dan Ketidakpastian dalam Politik Indonesia

(Analisis Politik Oktober-November 1997)

*Donni Edwin*

**S**UASANA politik menjelang Sidang Umum MPR terasa mempengaruhi suhu politik dalam negeri sepanjang bulan Oktober hingga Nopember 1997. Topik-topik mengenai calon Presiden dan wakil Presiden mendominasi diskusi publik, berita serta ulasan di media massa. Berbagai tanggapan, opini, usulan dan pernyataan politik oleh berbagai kalangan ternyata tidak cukup mampu menjelaskan teka-teki besar mengenai apa yang akan terjadi dengan suksesi Presiden pada tahun 1998. Apalagi kemudian Presiden Soeharto, pada perayaan ulang tahun Golkar akhir Oktober lalu, meminta diadakannya penelitian mengenai pencalonan kembali dirinya oleh Golkar.

Ketidakpastian memang mewarnai situasi politik selama setahun belakangan ini. Setelah arus kerusuhan yang melanda beberapa daerah mulai menyurut seiring dengan berlalunya Pemilu, muncul kekhawatiran apakah suksesi jabatan Presiden suatu saat ti-

dak bakal menimbulkan gejolak politik? Bagi masyarakat awam, persoalan politik tingkat tinggi tersebut mungkin tidak terlalu menjadi perhatian; lain halnya jika sudah menyangkut proses politik yang berdampak langsung pada kehidupan sehari-hari. Pada tataran ini pun nampak terdapat wajah ketidakpastian. Misalnya, setelah terjadi krisis moneter sejak awal tahun 1997, masyarakat dikejutkan oleh keluarnya Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 86 tanggal 1 November tahun 1997 mengenai likuidasi 16 bank swasta, yang kemudian menimbulkan kebingungan dan keresahan di masyarakat.

### Manajemen Krisis

Jika dicermati lebih teliti, keluarnya keputusan yang mendadak dan berada di jalur cepat serta berdampak secara meluas untuk sesaat itu sesungguhnya bukanlah hal baru dalam proses politik Indonesia. Sebe-

lumnya beberapa sarjana politik sudah mengamati adanya gejala demikian ketika mereka mengkaji keterbatasan peran teknokrat dalam struktur pembuatan dan pelaksanaan kebijakan ekonomi Indonesia. Salah satu kesimpulan menarik yang dikemukakan adalah bahwa kebijakan rasional dengan penerapan yang berdisiplin tinggi dalam penge-lolaan ekonomi Indonesia hanya berlangsung efektif ketika terjadi krisis baik dalam bidang ekonomi maupun politik. Sebaliknya, jika situasi kembali menjadi normal kebijakan ekonomi rasional dan berdisiplin kembali diabaikan dan diganti dengan kebijakan-kebijakan yang tidak rasional serta diperlukan oleh muatan pertimbangan kepentingan politik.<sup>1</sup>

Perubahan kebijakan setelah terjadi krisis Pertamina dan krisis politik akibat peristiwa Malari pada tahun 1970-an serta krisis harga minyak pada tahun 1980-an menjadi contoh konkret bagaimana proses politik bekerja di Indonesia. Ketiga krisis tersebut dinilai membawa berbagai perubahan dan koreksi dalam kebijakan pembangunan. Peristiwa Malari, misalnya, telah melahirkan konsep pembangunan berdimensi

pemerataan yang antara lain ditandai oleh keluarnya berbagai program kredit bagi usaha kecil. Demikian pula halnya dengan krisis harga minyak yang akhirnya menekankan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi, walaupun kemudian banyak dikritik berbagai kalangan sebagai tidak konsisten dan banyak digerogoti oleh kepentingan politik.

Manajemen Krisis merujuk kepada perilaku pemerintah dalam membuat keputusan-keputusan politik semata-mata sebagai respon atau reaksi terhadap kasus-kasus berdimensi krisis, baik krisis besar dan berdampak luas maupun tidak di masyarakat. Ciri-ciri utama manajemen krisis selain yang telah disinggung di atas adalah: *pertama*, keputusan itu diambil secara mendadak sehingga tujuan dan sasarannya tidak terencana dengan baik; *kedua*, lebih banyak ditujukan untuk kepentingan jangka pendek guna menyelesaikan krisis sehingga segi kontinuitas dan konsistensi dari pelaksanaan keputusan tersebut terabaikan; *ketiga*, krisis-krisis yang direspon oleh pemerintah umumnya merupakan persoalan lama yang dibiarkan berlarut-larut, apa pun alasannya, dan sesungguhnya sudah sering terungkap dalam diskusi publik.

<sup>1</sup>Lihat antara lain, Mochtar Mas'oed, "Prospek Pembiayaan Pembangunan dan Penyesuaian Birokrasi", *Prisma*, No. 2/1995, hal. 14-20. Harold Crouch, *Domestic Political Structure and Regional Economic Cooperation* (Singapore: ISEAS 1984), hal. 75-89. Harold Crouch, "Regularisasi Rejim-rejim Birokratik-Militer: Kasus Indonesia", Makalah untuk konferensi Nasional ke VI, Asian Association of Australia, Sydney University, 11-16 Mei 1986, diterbitkan dalam Majalah *Kritis*, No. 1, Juli 1987, Universitas Katolik Satyawacana, hal. 4-20. A.J MacIntyre "Politics and the Reorientation of Economic Policy in Indonesia" dalam MacIntyre and Kanishka Jayasuriya, *The Dynamic of Economic Policy Reform in Southeast Asia and the Southwest Pacific* (Singapore: Oxford University Press 1992), hal. 166-170.

Selama beberapa bulan belakangan perilaku demikian teramat dengan jelas pada kasus ketenagakerjaan dan kebakaran hutan. Penerapan kebijakan rasional dan berdisiplin pada masalah kehutanan, meliputi antara lain pencabutan izin beberapa pemegang HPH serta diperketatnya pengawasan di bidang usaha kehutanan, baru ditempuh oleh pemerintah setelah merebaknya kebakaran hutan di Sumatera dan Kalimantan. Sementara itu, lahirnya UU No. 25 tanggal 3 Oktober 1997 tentang Ketenagakerjaan yang antara lain mengatur ketentuan tentang hak

mogok pekerja didahului oleh situasi di mana kasus-kasus pemogokan pekerja cenderung telah berubah menjadi krusial. Padahal, kritik dan saran supaya pemerintah lebih serius membenahi persoalan di bidang kehutanan dan tenaga kerja sudah sejak bertahun-tahun yang lampau dikemukakan oleh berbagai kalangan.<sup>2</sup>

Keputusan Menteri Keuangan No. 86 tanggal 1 November 1997 mengenai likuidasi 16 bank swasta yang dinilai telah melanggar ketentuan BI, antara lain tentang batas maksimum pemberian kredit (BMPK/*legal lending limit*) dan rasio kecukupan modal (CAR/*Capital Adequacy Ratio*), dapat pula dikategorikan sebagai keputusan politis dalam kerangka mengatasi krisis moneter yang berkelanjutan sejak awal tahun 1997. Pada kasus ini juga terungkap betapa terbatasnya peran dan kekuasaan teknokrat dalam mengelola kebijakan ekonomi Indonesia. Sebab pada situasi moneter yang normal dan stabil keputusan Menteri Keuangan yang sesungguhnya rasional, tepat dan berdisiplin semacam itu bisa dipastikan tidak akan mungkin diterapkan karena elit politik dalam suasana demikian cenderung lebih memusatkan perhatian guna melindungi kelompok kepentingan yang memiliki akses kuat pada kekuasaan.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Misalnya, Colin MacAndrews, "The Indonesian Environmental Impact Management Agency (Bappeda): Its Role, Development and Future", *BIES*, No.1, April 1994, hal. 85-103. Rizal Ramli dan Mubariq Ahmad, *Rente Ekonomi Pegusahaan Hutan Indonesia* (Walhi, 1994). Cermati pula berbagai artikel dan buku yang diterbitkan oleh Econit dan Yayasan Akatiga seputar persoalan kehutanan dan buruh. Dalam publikasinya sejak awal tahun 1990-an, Econit secara konstan telah mengkritik tentang banyaknya penyelewengan terhadap izin HPH.

<sup>3</sup> Sebagai ilustrasi dapat diambil kasus keputusan pemberian proteksi kepada Chandra Asri pada

Hal di atas terbukti dari penelusuran terhadap tanggapan berbagai kalangan baik di dalam forum DPR maupun media massa dan seminar-seminar selama periode awal pelaksanaan Paket 27 Oktober 1988 (Pakto 27) tentang deregulasi di sektor keuangan, moneter dan perbankan. Ketika itu, banyak usulan dan saran yang diajukan oleh berbagai kalangan supaya pemerintah lebih serius menyiapkan diri guna mengawasi aktivitas bank-bank swasta. Mereka antara lain mengkhawatirkan ketidaksiapan pemerintah akan berdampak buruk tidak saja terhadap pembangunan di bidang perbankan berupa hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan, tetapi juga merugikan masyarakat yang menjadi nasabah bank dan para karyawan bank yang terancam kehilangan pekerjaan.<sup>4</sup> Apa yang dikhawatirkan oleh berbagai kalangan tersebut, setelah terjadi krisis moneter, benar-benar menjadi kenyataan dan pemerintah akhirnya harus mengoreksi kebijakan yang selama ini telah dijalankan secara tidak berdisiplin.

Perilaku manajemen krisis ternyata tidak hanya terbatas pada kasus-kasus yang

tahun 1995. Mar'ie Muhammad, sebagai Ketua Tim Tariff, kepada pers berkali-kali menegaskan tidak akan memberi proteksi pada Chandra Asri karena bertentangan dengan kebijakan deregulasi industri hulu. Namun, keputusan pemberian proteksi ternyata tetap dijalankan bersamaan dengan digesernya kedudukan Mar'ie sebagai Ketua Tim Tarif.

<sup>4</sup> Lihat, "BI Dikhawatirkan tak Mampu Awasi Bank-Bank Baru yang akan Muncul", *Kompas*, 16 Nov. 1988, "Perbanas Pertanyakan Kesiapan BI dalam Mengawasi Bank-Bank Asing", *Suara Karya*, 21 Nov. 1988, "Perlu Kriteria Pendirian Bank, Masyarakat jangan Dikorbankan", *Kompas*, 29 November 1988, "Sanksi Tegas Diperlukan untuk Ciptakan Iklim Usaha", *Angkatan Bersenjata*, 3 Desember 1988, "Jika Tidak Diikuti Tindak Lanjut yang Cermat: Paket 27 Oktober Mengandung Risiko", *Merdeka*, 7 November 1988.

luas cakupan pengaruhnya atau hanya pada bidang ekonomi makro saja, tetapi juga diterapkan pada rutinitas aktivitas pemerintahan sehari-hari. Deretan panjang perubahan kebijakan yang diambil semata-mata sebagai respon pemerintah atas kasus-kasus berdimensi krisis mewarnai kehidupan sehari-hari. Keputusan pemulangan TKW (Tenaga Kerja Wanita) secara besar-besaran dari Arab Saudi pada bulan November 1997 yang kemudian diikuti oleh langkah pengetatan pengawasan terhadap biro penyalur TKW baru diambil pemerintah setelah sebelumnya salah seorang wanita pekerja Indonesia di sana dihukum mati yang akhirnya memicu berbagai protes dari masyarakat. Sebagaimana diketahui, kekacauan dalam pengiriman TKW ke Arab Saudi sudah berulang kali diungkapkan oleh berbagai pihak. Contoh berikutnya, langkah-langkah pihak keamanan untuk memberantas preman di Tanah Abang sepanjang bulan November 1997 ditempuh sesudah para sopir mikrolet terlanjur sepakat untuk mogok massal mengemudi akibat sering dipe-

ras oleh para preman yang sebenarnya juga sudah lama menjadi rahasia umum. Tabel di bawah mendata beberapa contoh respon pemerintah setelah sebelumnya didahului oleh situasi krisis.

## Sumber Ketidakpastian

Manajemen krisis merupakan salah satu penyumbang terjadinya suasana ketidakpastian di dalam masyarakat. Sifat kebijakan yang reaksioner, tidak terencana dengan baik dan tidak konsisten menyebabkan hilangnya segi kepastian yang seharusnya dimiliki oleh sebuah kebijakan. Dalam kerangka teori kebijakan publik, kebijakan semacam itu dinilai sebagai kebijakan yang buruk karena tidak mungkin bisa dievaluasi mengenai apakah tujuan dari kebijakan itu sudah mencapai sasarannya atau belum.

Kebijakan pemerintah, atau ketentuan hukum dalam arti luas, sesungguhnya berfungsi sebagai pemberi patokan bagi masyarakat bertingkah laku. Fungsi demikian hanya da-

### BEBERAPA CONTOH PERUBAHAN KEBIJAKAN AKIBAT KRISIS

Krisis Pertamina (1973)	Pembentahan Manajemen Pertamina menjadi lebih rasional.
Peristiwa Malari (1974)	Kebijakan pembangunan berdimensi pemerataan.
Krisis merosotnya harga minyak (1983)	Deregulasi dan Debirokratisasi.
Tabrakan dua kereta api di Depok (1995)	Pembangunan dua lintasan kereta api Jabotabek.
Ekspor non-migas merosot (1995)	Penggabungan Departemen Perindustrian dan Perdagangan.
Ekspor tekstil merosot (1996)	Paket Deregulasi 26 Januari 1996.
Pemogokan buruh meningkat dan meluas (1996-1997)	SK Menaker No. 2/1996 dan UU 25/1997.
Kebakaran Hutan (1997)	Keputusan pencabutan izin beberapa pemegang HPH.
TKW dihukum mati di Arab Saudi (1997)	Pemulangan TKW besar-besaran dan pengetatan pengawasan terhadap izin biro penyalur TKW.
Mogok massal sopir di Tanah Abang (1997)	Pemberantasan preman di Tanah Abang.
Krisis Moneter (1997)	Likuidasi 16 Bank swasta dan kemungkinan paket Deregulasi baru.

pat berjalan jika, seperti diungkapkan Weber, sistem hukum bersifat rasional<sup>5</sup> sehingga pelaksanaan suatu peraturan menjadi dapat diperkirakan (*predictable*). Misalnya, jika suatu pihak melanggar ketentuan yang ada di dalam peraturan, maka mekanisme hukum dipercaya oleh masyarakat akan segera memberi sanksi terhadap si pelanggar. Dengan kata lain, ada kepastian bagi masyarakat untuk bertingkah laku. Hal ini berarti individu atau masyarakat telah diberi insentif supaya bersedia bertingkah laku sesuai aturan main yang telah disepakati dalam peraturan. Apabila yang terjadi adalah sebaliknya, maka masyarakat akan kehilangan kepercayaan kepada aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah, bahkan selanjutnya keabsahan (legitimasi) pemerintah itu sendiri bisa dipertanyakan. Tiadanya patokan bertingkah laku yang kebenarannya dapat diterima oleh seluruh masyarakat dapat memicu instabilitas politik karena berarti tidak ada insentif yang diberikan kepada masyarakat untuk bersedia bertindak sesuai dengan tertib aturan main yang ada.

Keputusan likuidasi 16 bank swasta merupakan ilustrasi yang jelas dari dampak yang ditimbulkan oleh ketidakpastian. Keputusan itu terbukti telah mendorong masyarakat untuk lebih mempercayai rumor yang beredar ketimbang pernyataan pemerintah. Masyarakat akhirnya menjadi tidak rasional karena memang aturan yang seharusnya memberi insentif untuk bertindak rasional sudah tidak lagi dipercayai. Bagi ka-

langan bisnis, dampak ketidakpastian yang ditimbulkan oleh penerapan manajemen krisis terukur secara lebih nyata dalam bentuk *regulation cost*, baik berupa biaya yang harus dibayar guna memenuhi persyaratan yang diminta oleh peraturan baru maupun dalam bentuk *opportunity* dan *efficiency cost* karena terjadinya berbagai distorsi akibat ketentuan yang tidak konsisten. Akhirnya, dampak berantai keputusan yang didasarkan pada manajemen krisis harus pula ditanggung ongkosnya oleh kalangan pekerja. Sepanjang bulan Oktober hingga November, jutaan pekerja dilaporkan terancam kehilangan pekerjaannya terutama pada sektor usaha padat karya seperti tekstil, garmen, sepatu, konstruksi termasuk sektor perbankan sendiri. Diperkirakan, angka pengangguran pada tahun 1997 meningkat 1 hingga 2 persen dan lebih besar lagi jika pekerja tidak tetap ikut dihitung sebagai pengangguran terselubung.<sup>6</sup>

Situasi krisis bagi Indonesia barangkali ada hikmahnya karena pada situasi semacam itu peraturan-peraturan yang rasional dan berdisiplin biasanya punya kesempatan untuk diterapkan, walau hanya untuk sementara. Selain itu, situasi krisis memungkinkan setiap kebobrokan dalam menjalankan pemerintahan dapat terungkap secara nyata ke permukaan yang kemudian dikoreksi oleh pemerintah sendiri. Namun, bagaimanapun juga, menunggu suatu perubahan atau diterapkannya suatu kebijakan secara benar hingga terjadinya suatu krisis jelas amat besar bahayanya dan sebagian terbesar ongkosnya pasti akan ditanggungkan di pundak rakyat. Dalam hal ini, pengalam-

<sup>5</sup> Ciri-ciri sistem hukum yang rasional menurut Max Weber antara lain, struktur hukum independen dari kekuatan-kekuatan atau kelompok kepentingan yang ada di masyarakat; hukum/peraturan dibuat secara terencana; pelaksanaan norma hukum dilaksanakan konsisten pada semua kasus yang serupa.

<sup>6</sup> Bomer Pasaribu, *Forum Keadilan*, 6 Oktober 1997, hal. 88.

an kejatuhan Soekarno setelah terjadinya krisis ekonomi dan politik bisa dipetik sebagai pelajaran berharga.

## Penutup

Ditinjau dari sisi politik, kebiasaan menunggu suatu krisis untuk menerapkan keputusan-keputusan yang rasional dan berdisiplin sesungguhnya merupakan indikasi yang jelas dari tidak berfungsinya mekanisme demokrasi dari sistem politik. Apabila mekanisme demokrasi berjalan baik maka respon pemerintah, dalam bentuk kebijakan atau keputusan politik yang diterapkan secara berdisiplin, tidak perlu harus menunggu sebuah persoalan yang ada di dalam masyarakat menjadi besar terlebih dahulu. Sebuah sistem politik yang demokratis selalu ditandai oleh kemampuannya melakukan respon secara dini terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Sistem itu juga selalu lebih dulu maju selangkah (proaktif) dalam mengantisipasi perkembangan kemajuan di dalam kehidupan masyarakat yang terkait dengan peran pemerintah sebagai agen pembangunan dari perubahan sosial.

Lemahnya posisi politik masyarakat vis a vis kekuasaan penguasa sering dituding sebagai penyebab dari tidak berjalannya mekanisme yang demokratis tersebut. Salah satu ukurannya adalah pengaruh suara pemilih dalam pemilihan umum (*electoral voice*) tidak signifikan mempengaruhi aktivitas pemerintah. Apabila posisi politik masyarakat kuat, maka kelambanan pemerintah tidak mungkin ditolerir dalam waktu yang lama karena akan segera dipenalti oleh hilangnya dukungan suara terhadap pemerintahan yang berkuasa untuk selanjutnya digantikan oleh pemerintahan baru yang le-

bih akomodatif terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat, melalui siklus pemilihan umum. Sebaliknya, dalam keadaan posisi politik masyarakat lemah maka mudah dipahami bila kemudian pemerintah tidak memiliki kepentingan apa pun untuk bersic cepat memuaskan kebutuhan masyarakat, kecuali pada situasi-situasi khusus di mana kekuasaannya terancam. Dan situasi itu jelas bukan berasal dari aktivitas politik rutin masyarakat yang normal melalui siklus pemilihan umum.

Terlepas dari banyaknya kritik terhadap bentuk sistem politik yang bekerja di Indonesia, persoalan mengenai tingkah laku pemerintah mengelola tuntutan dan kebutuhan masyarakat akhir-akhir ini banyak mendapat sorotan bahkan di negara-negara maju yang dinilai amat demokratis sekali pun.<sup>7</sup> Beberapa penulis mengamati bahwa pemerintah (dan birokrasinya) umumnya hampir selalu tertinggal di belakang kemajuan perkembangan masyarakat sehingga kadang-kadang makna keberadaan pemerintah justru menjadi kontraproduktif bagi kemajuan itu sendiri. Oleh sebab itu, muncul gagasan supaya pemerintah bersedia mengelola kebutuhan masyarakat seperti layaknya sebuah perusahaan swasta mengelola pelanggannya. Gagasan semacam itu, misalnya, pernah diajukan oleh David Osborne dengan istilah *entrepreneurial government* dan Mintzberg yang menyimpulkan bahwa warga negara merupakan *customer* yang harus dilayani oleh pemerintah.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Sebagai contoh lihat, William R. Keech, *Economic Politics: The Cost of Democracy*, (USA: Cambridge University Press, 1995).

<sup>8</sup>David Osborne, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public*

*Entrepreneurial government* diperkirakan menjadi bentuk ideal pemerintahan di masa depan, ketika kehidupan masyarakat menjadi semakin kompleks seiring dengan kemajuan di bidang sosial-ekonomi. Dalam keadaan demikian, pemerintah dituntut lebih akurat merencanakan, membuat dan mengevaluasi serta berdisiplin menjalankan berbagai keputusan politiknya. Dan

---

*Sector* (USA: Plume Book, 1995). Henry Mintzberg, "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, Mei-Juni 1996, hal. 75-83.

yang lebih penting adalah pemerintah dapat bertindak proaktif mendahului perkembangan yang terjadi di masyarakat. Guna mencapai hal itu, kalau perlu, pemerintah dianjurkan untuk merombak organisasi pemerintahannya. Dalam kasus Indonesia merombak organisasi pemerintahan yang dipenuhi oleh *red tape*, kepentingan sempit birokrasi dan disharmoni antardepartemen serta menertibkan arus komunikasi politik antara masyarakat dan pemerintah agar menjadi lebih demokratis merupakan pilihan yang amat mendesak untuk diterapkan.

## Pertemuan Menlu ASEAN Ke-30 dan Peran Keamanan ASEAN

*Faustinus Andrea*

**M**EMASUKI usianya yang ketiga puluh masalah mendasar bagi ASEAN adalah mencari keseimbangan baru dalam hubungannya dengan negara-negara anggotanya. Masalah perluasan anggota ASEAN dengan pendalamannya kerja sama di bidang politik, keamanan dan ekonomi menjadi perhatian ASEAN dalam usaha untuk mengakomodasi dan mewadahi kepentingan-kepentingan negara-negara anggotanya. Tetapi dalam usaha tersebut nampaknya ASEAN harus mengikuti-sertakan negara-negara besar yang kehadirannya mempunyai arti penting dalam menciptakan tata regional baru di Asia Pasifik. Oleh karena itu masa depan peran ASEAN sebagai aktor regional akan ditentukan oleh mampu tidaknya ASEAN mengambil prakarsa dan mencari solusi yang positif terhadap beberapa masalah strategis di kawasan. *Pertama*, perluasan keanggotaan ASEAN. Pertemuan AMM ke-28, Juli 1995 di Brunei Darussalam, yang merupakan kegiatan resmi ASEAN antara lain telah memutuskan Vietnam untuk menjadi anggota ASEAN, dan kemudian pada AMM ke-30, Juli 1997 di Malaysia, Laos dan Myanmar menyusul menjadi anggota. Sedangkan Kamboja hingga saat ini secara resmi belum menjadi anggota karena adanya krisis dalam negeri. Diterimanya Vietnam, Laos dan Myanmar menjadi anggota

ASEAN merupakan langkah penting ASEAN sebagai aktor di kawasan dalam usaha meningkatkan persahabatan dan kerja sama di antara negara-negara Asia Tenggara.

Bergabungnya ketiga negara itu dalam ASEAN ikut memperkuat komitmen Asia Tenggara yang bersatu yang terdiri dari 10 negara. Penambahan jumlah anggota di satu pihak jelas akan memperkuat ASEAN dalam membangun stabilitas kawasan Asia Tenggara, tetapi di pihak lain penambahan ini menghadapkan ASEAN pada suatu tantangan, yaitu bagaimana ASEAN mampu mengkonsolidasikan diri dalam mewujudkan ASEAN 10. Seperti yang disebutkan dalam *Concept Paper ARF* (ASEAN Regional Forum), tantangan tersebut adalah: (1) harus disadari bahwa pertumbuhan ekonomi yang cepat sering kali disertai pergeseran-pergeseran penting dalam hubungan kekuatan; (2) kawasan Asia Tenggara sangat beragam; (3) kawasan Asia Tenggara masih mempunyai sisa-sisa konflik yang belum tersolesaikan serta perbedaan-perbedaan lainnya; (4) permasalahan-permasalahan seperti suksesi kepemimpinan dan perubahan-perubahan pemerintahan.

Menghadapi tantangan tersebut, maka usaha peningkatan dialog dan kerja sama dalam mengatasi perbedaan pendapat sangat diperlukan.

ASEAN perlu menciptakan usaha-usaha kerja sama yang saling menguntungkan di antara anggotanya dalam mensosialisasikan nilai-nilai persatuan dan solidaritas ASEAN, sebagaimana terbukti dalam proses pembentukan ASEAN sebagai "komunitas diplomatik". Sosialisasi ini penting untuk dilakukan, terutama bagi negara-negara anggota baru. Sebab selain menciptakan rasa saling percaya di antara anggotanya, juga dapat menghilangkan kecurigaan terhadap negara-negara yang sedang menghadapi konflik.

Kedua, ASEAN diharapkan mampu menyelesaikan masalah Kamboja. Perhatian ASEAN dalam mencari penyelesaian masalah Kamboja lebih dititikberatkan pada keyakinan bahwa tanpa keamanan dan stabilitas di negara-negara Indocina akan sulit mencapai kestabilan kawasan Asia Tenggara secara menyeluruh. Namun demikian sikap ASEAN untuk segera mengusahakan penyelesaian konflik Kamboja ini dihadapkan pada satu konsensus yang sudah dicapai sejak semula, yaitu bahwa ASEAN tidak akan mencampuri urusan dalam negeri (non-intervensi) negara-negara anggota dan tetangga di Asia Tenggara. Tetapi pada kenyataannya, ASEAN terpaksa "ikut campur" dalam krisis ini. Harus diakui bahwa keberadaan kerja sama selama ini sangat didukung oleh penerapan prinsip tersebut. Di samping itu ASEAN dihadapkan pada suatu kenyataan bahwa sistem hubungan antarnegara sekarang ini semakin dipengaruhi oleh keterkaitan antara peristiwa di satu negara dengan negara lain. Akibatnya, sebuah negara sulit untuk memilih mana tindakan yang dapat dianggap sebagai ikut campur dalam urusan domestik negara lain dan mana yang bukan (Rizal Sukma, *Krisis Kamboja dan Peran ASEAN*, *Kompas*, 14-7-1997).

Adanya krisis baru di Kamboja menjadikan peran ASEAN sebagai aktor politik dan keamanan kembali mengalami ujian. Bentrokan senjata yang terjadi antara pasukan PM I Kamboja Pangeran Norodom Ranaridh dengan PM II Kam-

boja Hun Sen, 5-7 Juli 1997 lalu, mengakibatkan tidak terwujudnya Kamboja bergabung dalam ASEAN. Melalui pertemuan khusus para Menlu ASEAN Juli 1997 di Kuala Lumpur, memutuskan untuk menunda keanggotaan Kamboja. Keputusan itu diambil karena situasi politik dalam negeri Kamboja tidak menentu. Seperti yang disebutkan oleh Menlu Ali Alatas bahwa keputusan itu dicapai dalam situasi politik yang tidak normal. Situasi normal adalah situasi yang berjalan sesuai dengan Perjanjian Paris Oktober 1991 tentang perdamaian di Kamboja. Perjanjian itu antara lain berisi tentang cara-cara menjauhkan diri dari aksi militer, persekutuan militer dan menyelesaikan semua sengketa melalui cara damai. Sedangkan apa yang terjadi di Kamboja sangat bertentangan dengan isi Perjanjian Paris tersebut sehingga cukup berat bagi ASEAN dalam mengupayakan perdamaian itu.

Usaha-usaha ASEAN untuk menciptakan perdamaian di Kamboja telah dilakukan. Melalui tiga Menlu ASEAN yaitu, Menlu Ali Alatas, Menlu Filipina, Domingo Siaazon dan Menlu Thailand, Prachuab Chaiyasan, ASEAN melakukan *shuttle diplomacy* ke Beijing, Bangkok dan Phnom Penh. Diplomasi ini mendapat dukungan dari Hun Sen, negara-negara mitra dialog ASEAN yang merupakan negara-negara kunci di Asia Pasifik dan juga Pangeran Norodom Sihanouk sendiri.

Dalam kaitan dengan masalah Kamboja ini, ASEAN terus mengadakan perundingan-perundingan baik di kalangan negara ASEAN sendiri maupun dengan pihak-pihak yang bertikai. Di samping itu ASEAN tetap konsisten dengan Cara ASEAN dalam menyelesaikan masalah Kamboja sebagaimana pernah dilakukan ASEAN beberapa tahun lalu. Hanya saja ASEAN harus mengambil inisiatif-inisiatif baru yang lebih proaktif. Sebab kalau tidak, Hun Sen nampaknya akan terus memakai "kartu Cina" dalam mempengaruhi diplomasi ASEAN. Oleh karena itu lang-

kah yang perlu diambil ASEAN dalam penyelesaian di masa mendatang adalah segera menerima Kamboja sebagai anggota yang kesepuluh. Pilihan yang tepat bagi ASEAN adalah saat KTT Informal berlangsung di Kuala Lumpur Desember 1997, Kamboja harus diterima sebagai anggota penuh.

Tentunya langkah ini harus memperhatikan usulan dari para Menlu ASEAN yang telah melakukan tiga kali pertemuan khusus, yaitu: (1) diakhirnya permusuhan di Kamboja; (2) diselenggarakannya pemilihan umum Mei 1998; (3) diijinkannya para pengungsi Kamboja untuk kembali ke tanah air serta menggunakan hak pilihnya masing-masing dalam pemilihan umum tersebut. Saat ini ASEAN telah menyediakan diri untuk membantu secara teknis pelaksanaan pemilihan umum mendatang. Dalam kerangka itu upaya ASEAN untuk terus melakukan pendekatan terhadap pemerintah Kamboja bagi penyelesaian damai secara menyeluruh merupakan prasyarat yang tidak bisa ditawar-tawar lagi sebagaimana tercantum dalam Perjanjian Paris, Oktober 1991.

*Ketiga*, peningkatan kerja sama ARF. Melalui forum ini, ASEAN diharapkan mampu berperan aktif dalam pembentukan tata regional baru dengan menumbuhkan saling percaya di antara anggotanya. Meskipun ARF belum merupakan forum untuk merumuskan masalah pengaturan keamanan bersama di kawasan Asia Pasifik, namun pembentukan ARF itu merupakan langkah penting bagi kestabilan kawasan. Pengembangan ARF dapat dijadikan suatu bentuk kerja sama yang efektif dan dapat dijadikan jaminan bagi perdamaian dan keamanan di Asia Pasifik. Oleh karena itu ASEAN harus tetap merupakan kekuatan pendorong utama (*primary driving force*) dalam mengelola ARF agar agenda masalah-masalah keamanan di Asia Pasifik dapat disusun. Sebagai kekuatan pendorong utama ASEAN perlu menekankan pendekatan konsensus dijadi-

kan sarana untuk meningkatkan dialog dan konsultasi, termasuk dialog tentang persepsi keamanan dan pertukaran informasi tentang kegiatan lain yang menyangkut perspektif keamanan di negara-negara anggotanya.

ASEAN mempunyai kepentingan untuk menciptakan kawasan Asia Pasifik yang aman dan damai. Karena itu, peran aktif ASEAN di kawasan tersebut harus diarahkan untuk mencapai tujuan ini. ARF sebagai sarana dialog masalah-masalah keamanan di Asia Pasifik merupakan ajang bagi ASEAN untuk mencapai tujuan tersebut. Sebagai aktor politik dan keamanan, ASEAN harus mampu memanfaatkan peluang yang muncul dari isu yang berkaitan dengan masalah keamanan sehingga mampu mengartikulasikan kepentingan-kepentingan politik di kawasan. Selain itu ASEAN harus memperluas perhatiannya pada masalah-masalah ekstra-ASEAN di kawasan Asia Pasifik agar mampu menjadikan ARF sebagai sarana yang mempertemukan kepentingan-kepentingan keamanan dua subkawasan Asia Tenggara dan Asia Timur. Untuk itu, ARF perlu mengusahakan perimbangan kepentingan antara ASEAN sebagai inti dengan anggota-anggota ARF lainnya sebagai pendukung agar ARF dapat menjadi wahana yang efektif.

Namun demikian, dalam jangka panjang perkembangan tersebut tergantung pada bagaimana peran ARF itu sendiri, seberapa banyak ARF akan memandang perkembangan dari usaha-usaha itu, dan bagaimana kesungguhan negara-negara besar untuk ikut serta dalam usaha-usaha itu. Menghadapi masalah demikian, ARF perlu menempatkan dalam agendanya tentang masalah-masalah keamanan yang memiliki implikasi regional dan global, seperti masalah Semenanjung Korea dan masalah proliferasi senjata nuklir. Ini bukan berarti ASEAN mengorbankan isu-isu keamanan lainnya seperti masalah Laut Cina Selatan. Sebab keberhasilan ARF di masa depan tidak dinilai dari

manfaatnya sebagai forum konsultasi, tetapi dari kemampuannya untuk mengintegrasikan sebanyak mungkin negara-negara di kawasan Asia Pasifik dalam proses keamanan yang dikehendaki oleh sebagian besar anggotanya (Bantarto Bandoro, *ASEAN Regional Forum dan Keamanan Regional*, *Kompas*, 22-7-1996).

Jika dilihat dari kegiatan maupun peran dari negara-negara anggota ARF, perkembangan ARF berjalan sangat cepat. ARF telah berkembang lebih dari sekedar forum dialog dan forum pemanfaatan saling percaya. ARF telah menjadi forum resmi bagi pembentukan tata regional baru di Asia Pasifik. Ini menunjukkan bahwa peran dan eksistensi ARF makin diakui. Selain itu makna ARF menjadi semakin penting sebagai satu-satunya forum keamanan yang paling diminati oleh negara-negara di kawasan Asia Pasifik. Dalam usianya yang keempat, forum ini telah berhasil menyumbangkan berbagai program konkret dalam mengelola isu-isu keamanan regional.

Namun demikian, harus diakui bahwa proses ARF tidak bisa dipacu secara tergesa-gesa. Hambatan dalam proses pelaksanaan CBM (*Confidence Building Measures*) masih sering terjadi, seperti dalam pertemuan ARF keempat Juli lalu, isu regional masih mewarnai perdebatan pertemuan itu, yaitu kritik Barat terhadap praktik hak asasi manusia di Myanmar dan krisis politik di Kamboja. Pembahasan masalah Myanmar menjadi tidak relevan, karena pihak Barat selain mempersoalkan masalah demokratisasi di Myanmar, juga seperti yang dituduhkan oleh Menlu AS, Madeleine Albright bahwa penguasa Myanmar melindungi dan memperoleh keuntungan dari perdagangan narkotika.

Dalam menghadapi dua isu regional tersebut ASEAN memilih dengan cara ASEAN sendiri. Sikap ini sesuai dengan prinsip-prinsip dan komitmen ASEAN terhadap TAC (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia). Kebijakan

liberlitas konstruktif (*constructive engagement*) ASEAN itu lebih banyak memberikan manfaat dari pada cara-cara konfrontasi langsung seperti yang dilakukan oleh AS dan pihak Barat lainnya. Cara ASEAN ini merupakan perwujudan dari nilai-nilai yang dianut para pembuat kebijakan yang menekankan pada konsensus dan menghindari konfrontasi dengan dasar semangat perdamaian, kerja sama dan solidaritas. ASEAN cukup berhasil dalam memakai cara ini sebab selain mampu menghindari konflik terbuka, juga menjaga keutuhan ASEAN. Terbukti, pada akhirnya pihak Barat menerima kebijakan pelibatan konstruktif ASEAN terhadap Myanmar maupun masalah Kamboja.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang pertemuan Para Menlu ASEAN ke-30, ASEAN-PMC dan Pertemuan ARF ke-4.

#### A. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN (AMM)

Sidang Para Menlu ASEAN (*ASEAN Annual Ministerial Meeting-AMM*) ke-30 berlangsung di Petaling Jaya, Malaysia tanggal 24-25 Juli 1997, didahului oleh Pertemuan Khusus Menlu ASEAN tanggal 10 Juli 1997 dan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting-SOM*) ASEAN tanggal 21-22 Juli 1997. Sebelum AMM berlangsung, tanggal 23 Juli Myanmar dan Laos resmi diterima sebagai anggota baru ASEAN. Setelah AMM akan dilanjutkan dengan pertemuan *ASEAN Post Ministerial Meeting* (ASEAN-PMC) dan *ASEAN Regional Forum* (ARF) tanggal 26-27 Juli 1997.

Pertemuan Khusus Menlu ASEAN tanggal 10 Juli 1997 memutuskan untuk menunda keanggotaan Kamboja dalam ASEAN. Pertemuan tersebut diambil menyusul terjadinya krisis di Kamboja yang ditandai dengan bentrokan senjata antara pasukan PM I Kamboja Pangeran

Ranaridh dengan pasukan PM II Hun Sen pada tanggal 5-6 Juli 1997. Pertemuan itu juga memutuskan untuk mengirim delegasi ASEAN yang dipimpin Menlu Ali Alatas untuk mencari kemungkinan ASEAN dapat membantu menyelesaikan krisis Kamboja. Namun demikian misi tersebut gagal, karena Hun Sen menolak jasa baik ASEAN setelah menuduh jasa baik itu sebagai campur tangan urusan dalam negeri Kamboja (*Kompas*, 22-7-1997).

Hasil SOM ASEAN menyatakan: (1) merekomendasikan kepada AMM agar para Menlu terus menggalang usaha mendesak negara-negara nuklir mengakui protokol Traktat Kawasan Bebas Nuklir Asia Tenggara; (2) merekomendasikan agar KTT Informal yang akan berlangsung tanggal 14-16 Desember mendatang di Malaysia, mengadopsi "Visi 2020 ASEAN" yang akan menjadi haluan ASEAN dalam rentang waktu 25 tahun ke depan; (3) sepakat untuk mengadakan dua kali pertemuan (September dan Oktober 1997) untuk mempersiapkan secara rinci tentang "Visi 2020 ASEAN" sebelum diadopsi oleh para kepala pemerintahan ASEAN (*Kompas*, 23-7-1997).

Sidang Para Menlu ASEAN (*ASEAN Annual Ministerial Meeting*) ke-30 berlangsung di Petaling Jaya, Malaysia, tanggal 24-25 Juli 1997 antara lain membahas masalah regional dan internasional, masalah Laut Cina Selatan, Semenanjung Korea, pengembalian Hongkong ke Cina, Timur Tengah, Bosnia-Herzegovina, Non-Blok, reformasi Dewan Keamanan PBB dan masalah perlucutan senjata, terutama senjata nuklir. AMM akan dilanjutkan dengan pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 26-27 Juli 1997 dan pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) tanggal 27 Juli 1997.

PM Malaysia Mahathir Mohamad mengatakan pada pembukaan AMM bahwa: (1) ASEAN

menyambut baik keputusan Hun Sen untuk mengijinkan ASEAN berperan dalam penyelesaian krisis Kamboja; (2) keputusan Hun Sen tersebut dapat mendorong ASEAN untuk berperan dalam menyelesaikan masalah Kamboja; (3) curiga terhadap persengkongkolan internasional yang terencana untuk mengganggu perekonomian negara-negara anggota ASEAN dengan cara mengungangkan nilai mata uang di ASEAN. Tindakan tersebut merupakan pesan terselubung kepada ASEAN agar ASEAN membuka diri, yang berarti membebaskan sama sekali sistem perdagangan; (4) ia mendesak negara-negara ASEAN untuk melakukan tindakan bersama melawan aksi internasional tersebut (*Kompas*, 25-7-1997).

### Komunike Bersama

Komunike bersama (*joint communique*) AMM yang mencakup 9 bab dan 57 butir terdiri dari (1) implementasi keputusan KTT Informal I; (2) kerja sama keamanan dan politik; (3) isu regional dan internasional; (4) kerja sama ekonomi; (5) isu ekonomi internasional; (6) kerja sama fungsional; (7) Aseanweb; (8) hubungan eksternal; (9) pemilihan Sekjen ASEAN.

Dalam Bab 1 mengenai implementasi keputusan KTT Informal I yang menyangkut masalah pendirian Yayasan ASEAN, para Menlu merekomendasikan agar yayasan itu didirikan melalui suatu perjanjian *Memorandum of Understanding* (MOU) yang akan ditandatangani oleh para kepala pemerintahan pada KTT Informal II di Kuala Lumpur tanggal 14-16 Desember 1997. Yayasan ASEAN dibentuk untuk meningkatkan kesadaran tentang ASEAN, mendorong interaksi antarmasyarakat di negara-negara anggota ASEAN, memperluas partisipasi swasta dalam berbagai kegiatan ASEAN dan menyelesaikan berbagai persoalan seperti pembangunan ekonomi yang belum berimbang, kemiskinan dan disparitas sosial-ekonomi.

Dalam Bab 2 mengenai kerja sama politik dan keamanan, para Menlu menegaskan komitmen untuk terus bekerja sama dengan para mitra dialog ASEAN dan dengan peserta ARF. Dalam komunikasi tersebut para Menlu sepakat untuk meningkatkan substansi pertemuan ARF dari *confidence-building measures* ke *preventive diplomacy* dengan tetap menekankan pendekatan konsensus dan ASEAN tetap menjadi *primary driving force* dalam proses ARF.

Dalam Bab 9 mengenai pemilihan Sekjen ASEAN, Wakil Menlu Filipina, Rodolfo Soverino menggantikan Sekjen ASEAN Dato Ajit Singh, yang mulai bertugas 1 Januari 1997 (*Kompas*, 26-7-1997).

Selain itu komunikasi bersama ASEAN juga menyinggung masalah restrukturisasi DK-PBB. Dalam komunikasi tersebut antara lain ASEAN mendesak DK-PBB agar segera melakukan restrukturisasi dengan pertimbangan, perluasan keanggotaan tetap mencerminkan perwakilan dari kawasan Asia, Afrika, Amerika Latin dan negara-negara industri. Restrukturisasi itu juga harus mencakup langkah-langkah ke arah penghapusan hak veto lima anggota tetap DK-PBB. ASEAN tidak menyebutkan negara-negara manapun yang dimaksud menjadi anggota tetap DK-PBB. Di samping itu juga tidak menyebutkan berapa jumlah anggota DK-PBB yang dipandang representatif sesuai visi ASEAN (*Kompas*, 26-7-1997).

## B. ASEAN-PMC

Pertemuan ASEAN-PMC dihadiri oleh sembilan negara ASEAN dan sepuluh mitra dialog, yaitu AS, Cina, Kanada, Jepang, Australia, Korea Selatan, Selandia Baru, Uni Eropa, Rusia dan India berlangsung di Petaling Jaya, Malaysia tanggal 26-27 Juli 1997.

AS, Jepang, Australia dan Perancis menyatakan mendukung peran ASEAN dalam mengupayakan penyelesaian krisis di Kamboja.

Menlu AS Madeleine Albright mengatakan bahwa AS meminta ASEAN untuk berperan mendorong Myanmar untuk meningkatkan pelaksanaan demokrasi, penerapan hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Masalah Myanmar memerlukan solusi ASEAN. Oleh karena itu ASEAN diharapkan memanfaatkan kontak dengan SLORC untuk melakukan dialog bagi rekonsiliasi di Myanmar. Kurangnya legitimasi dari pemerintah SLORC telah merusak tatanan yang berdasarkan hukum. Hal ini menyebabkan ancaman bagi stabilitas di kawasan (*Kompas*, 28-7-1997).

Menlu Jepang Yukihiko Ikeda mengatakan bahwa Jepang akan membantu ASEAN khususnya untuk negara-negara anggota baru ASEAN agar cepat mengembangkan sistem ekonomi pasar yang terbuka terhadap masyarakat internasional. Jepang tetap mendukung pembangunan sosial ekonomi anggota ASEAN melalui bantuan resmi pembangunan (ODA) dan bentuk bantuan lainnya sebagai respon terhadap kebutuhan setiap anggota ASEAN. Bantuan Jepang yang diberikan kepada Laos dan Myanmar akan ditujukan untuk mendukung transisi dari sistem ekonomi terpusat ke sistem ekonomi pasar, mengembangkan institusi-institusi negara termasuk sistem legal dan masalah sumber daya manusia. Di samping itu ia mengatakan, Jepang siap untuk membantu prakarsa kerja sama ASEAN dengan negara-negara pesisir Sungai Mekong (*Mekong Basin*) (*Kompas*, 29-7-1997).

Pertemuan ASEAN-PMC diakhiri dengan perdebatan tentang perlu tidaknya peninjauan kembali Deklarasi PBB mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) yang diterbitkan pada 10 Desember 1948.

Indonesia, Malaysia, Filipina dan Cina Mendukung peninjauan kembali deklarasi tersebut, karena dilihat dari segi isinya deklarasi itu sudah usang, tidak mencerminkan kepentingan pembangunan negara-negara berkembang dan negara-negara maju.

AS dan Uni Eropa tidak mendukung untuk dilakukannya peninjauan kembali, sebab deklarasi itu merupakan dokumen yang fundamental. Untuk itu seluruh pihak tidak perlu mengubah dan harus dijadikan sebagai acuan utama: Bagi AS bukan masalah Barat atau Negara Berkembang tetapi yang lebih penting adalah penghormatan terhadap hak individu.

Sementara itu negara yang mendukung adanya peninjauan kembali seperti Indonesia, yang diwakili Menlu Ali Alatas mengatakan, HAM tidak hanya terdiri dari hak individu, hak sipil maupun hak politik melainkan juga hak ekonomi, hak budaya, dan hak sosial yang mempunyai arti penting yang sama. Semua hak tersebut membentuk satu kesatuan sehingga perlu penanganan secara proporsional terhadap semua hak itu.

Pentingnya hak-hak tersebut disebabkan keadaan masyarakat dunia yang telah berkembang. Paling tidak ada 120 negara yang baru merdeka yang tidak terlibat dalam debat untuk merumuskan Deklarasi PBB tersebut sehingga perlu adanya peninjauan kembali (*Kompas*, 30-7-1997).

### C. PERTEMUAN ARF

Pertemuan ASEAN *Regional Forum* (ARF) ke-4 berlangsung di Petaling Jaya, Malaysia tanggal 27 Juli 1997 dihadiri oleh 23 Menlu ARF, yaitu Menlu AS, Madeleine Albright, Menlu Rusia, Yevgeni Primakov Menlu Jepang, Yukihiko Ikeda, Menlu Korea Selatan, Yoo Chong-ha, Menlu Se-

landia Baru, Don McKinnon, Menlu Australia, Alexander Downer, Menlu Kanada, Lloyd Azworth, Menlu Uni Eropa, Dick Spring, Komisi Eropa diwakili Menteri Negara Urusan Persemaikan Inggris, Derek Fatchett dan Wakil Menlu Belanda, Michael Patgin Menlu Cina Qian Qichen, Menlu Indonesia, Ali Alatas, Menlu Malaysia, Abdullah Badawi, Menlu Brunei Darussalam, Mohamad Bolkiah, Menlu Singapura, S. Jayakumar, Menlu Filipina, Domingo Siazon, Menlu Vietnam, Nguyen Manh Cam, Menlu Kamboja, Ung Huot, Menlu Myanmar, U Ohn Gyaw, Menlu Laos, Somsavat Lengsavad, Menlu India, I.K. Gujral, Menlu Papua Niugini, Killroy Genia untuk membahas masalah-masalah keamanan.

Beberapa kesepakatan penting ARF menyatakan sebagai berikut: (1) lingkungan keamanan Asia Pasifik secara keseluruhan terus membaik. Kepentingan kemakmuran merupakan landasan bagi stabilitas politik; (2) kebijakan *constructive engagement* ASEAN terhadap Myanmar agar dilanjutkan. Perluasan anggota ASEAN harus meningkatkan perdamaian dan stabilitas kawasan; (3) perkembangan hubungan positif antarempat pemain utama di Asia Pasifik, yaitu Cina, Jepang, Rusia dan AS disambut baik. Namun ASEAN harus tetap menjadi kekuatan pendorong utama (*primary driving force*); (4) traktat SEANWFZ disambut baik untuk mendukung kawasan-kawasan bebas nuklir secara global. Oleh karena itu konsultasi perlu terus dilanjutkan sehingga negara-negara nuklir bisa menandatangani protokol SEANWFZ; (5) ARF mengimbau negara-negara untuk meratifikasi Konvensi Senjata Kimia; (6) peserta ARF berharap dapat menandatangani suatu traktat komprehensif mengenai pelarangan penggunaan, produksi, pemindahan dan penyimpanan ranjau antiperonil di Ottawa, Kanada akhir tahun 1997; (7) ARF mendukung pencegahan proliferasi senjata nuklir dalam segala aspek dan mengimbau

negara-negara nuklir untuk bernegosiasi ke arah penghapusan senjata nuklir; (8) prihatin atas perkembangan di Kamboja dan menyambut baik peran ASEAN dalam masalah Kamboja; (9) pemindahan sampah nuklir agar sesuai dengan norma dan standar keselamatan internasional; (10) sepakat memperpanjang selama setahun *Inter-sessional Meeting on Disaster Relief*; (11) sepakat untuk menyelenggarakan pertemuan antarlembaga pertahanan nasional pada 6-9 Oktober 1997 sebagai bagian dari program *Inter-sessional Support Group on Confidence Building Measures*; (12) ARF menyetujui daftar prinsip dan tujuan kerja sama dan koordinasi SAR sebagai program yang telah dilaksanakan *Inter-sessional Meeting on SAR Coordination and Cooperation*; (13) ARF menyepakati program lokakarya dan seminar yang direkomendasikan *Inter-sessional Meeting on Peacekeeping Operations* tanpa harus memperpanjang tugas ISM-PO tersebut; (14) ARF menyepakati untuk memasuki proses tahap 2 (diplomasi preventif) sambil tetap menjalankan tahap 1 (langkah-langkah membangun

saling percaya); (15) keputusan tetap harus berdasarkan konsensus (*Kompas*, 28-7-1997).

Selain sasaran tersebut, pertemuan ARF keempat memusatkan perhatian kepada ISG (*Inter-Sessional Group*). Dalam agenda kerja sama yang dikembangkan ARF, ISG mewajibkan setiap anggotanya untuk memberikan komitmen yang terikat. Misalnya ISG tentang pembentukan pasukan keamanan dan kerja sama SAR, menuntut dialokasikannya dana dan pengorganisasian tugas-tugas keamanan tersebut. Di samping itu ARF mengikutsertakan para personil militer semua anggota untuk terlibat secara tidak langsung dalam pembahasan ARF. Arti penting dari kemajuan proses ini adalah untuk lebih menyadari bahwa berbagai kegiatan keamanan regional pada akhirnya menuntut partisipasi dari angkatan-angkatan bersenjata seluruh anggota ARF. Apalagi masa depan keamanan kawasan ini semakin kompleks dan tantangan-tantangan yang dihadapi semakin berat sehingga perlu penanganan yang lebih serius (*Kompas*, 11-7-1997).

## Para Penulis

- **M. Rusli Karim.**

Lulus IKIP Yogyakarta (1979); kemudian mengajar pada institut yang sama sejak 1980. Sekarang (1995) sedang belajar di Department of Political Science, University Kebangsaan Malaysia.

- **Slamet Sutrisno.**

Sarjana Filsafat, lulus cum laude, Universitas Gadjah Mada (1980). Aktif meneliti dan menulis pada bidang sosial, budaya dan filsafat, dan menjadi dosen sejak tahun 1981.

- **Andre Ata Ujan.**

Sarjana Muda Filsafat di Sekolah Tinggi Filsafat Dryarkara, Jakarta (1975), serta S2 bidang Filsafat di Ateneo de Manila University, Philippine (1994) dan S1 di Fakultas Filsafat Universitas Indonesia, Jakarta (1997). Sekarang sebagai dosen dan staf Pusat Pengembangan Etika Unika Atma Jaya, Jakarta.

- **Medelina K. Hendytio.**

Sarjana Administrasi Negara dari FISIP, Universitas Diponegoro Semarang tahun 1984 dan MA dalam Administrasi Pembangunan dari ANU, Canberra, Australia (1993); sejak tahun 1985 menjadi anggota Departemen Sosial Budaya CSIS; peneliti dan pengamat dalam bidang manajemen sektor publik, dan masalah manajemen dan organisasi, dosen pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Atma Jaya.

- **R. Siti Zuhro.**

Memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional dari FISIP-UNEJ pada tahun 1983 dan MA dari The Flinders University of South Australia, Australia (1993) pada bidang *Political Science*. Saat ini penulis menaruh minat pada studi perbandingan politik dan kajian politik Thailand, sebagai staf peneliti Puslitbang Politik Kewilayahan LIPI.

- **Aloysius Guna Brata.**

Adalah Sarjana Ekonomi Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga (1992). Sekarang sebagai staf peneliti pada Lembaga Penelitian Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

*Naskah*

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/ atau daftar bacaan. Pengiriman naskah (dapat disertai dalam bentuk disket) hendaknya disertai nama lengkap, biodata, dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikhendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

*Langganan*

Harga pengganti ongkos cetak Rp 7.500,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran, CSIS*.

*Alamat*

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160  
Telepon: (021) 3865532; Fax: (021) 3847517; 3809641.